

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
FACULDADE DE DIREITO

CRISTIANE BONAT TREVISAN

A HIPÓTESE DE PERDIMENTO DA PROPRIEDADE COMO PUNIÇÃO AO CRIME  
DE REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO

CURITIBA  
2013

CRISTIANE BONAT TREVISAN

A HIPÓTESE DE PERDIMENTO DA PROPRIEDADE COMO PUNIÇÃO AO CRIME  
DE REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Graduação em Direito, do Setor  
de Ciências Jurídicas da Universidade  
Federal do Paraná, como requisito parcial à  
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Wilson Ramos Filho


CURITIBA  
2013

## TERMO DE APROVAÇÃO

CRISTIANE BONAT TREVISAN

**A hipótese de perdimento da propriedade como punição ao crime  
de redução à condição análoga à de escravo**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção de  
Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de  
Ciências jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte  
banca examinadora:

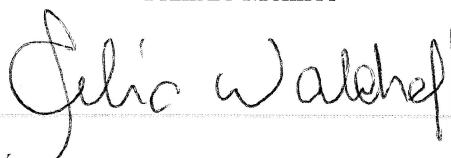


WILSON RAMOS FILHO  
Orientador

Coorientador



THEREZA CRISTINA GOSDAL  
Primeiro Membro



CÉLIO HORST WALDRAFF - *Direito Privado*  
Segundo Membro

## **AGRADECIMENTOS**

A meus pais, Nilo e Yara, pelo amor incondicional, pelo apoio e pela paciência.

A Guilherme Raicoski, pelo carinho, pelos conselhos, pelo companheirismo e por procurar mostrar o lado positivo de todas as coisas.

Aos amigos, Anelyse, Jéssica Serial, Jéssica Rubiale, Marcella, João Victor, Bonato e Cesar B, pela parceria e por compartilhar as angústias nos momentos mais difíceis.

A Israel Guibor e Ana Paula Dias Lorenzetti, pela paciência, pela disponibilidade e pela contribuição fundamental ao longo de minha graduação.

À Inácia de Sousa, por mostrar, a cada dia e incansavelmente, o verdadeiro sentido da amizade.

A William Padilha por estar sempre presente em minha vida, mesmo à distância.

A meu orientador, Wilson Ramos Filho, pelo auxílio e pela atenção dispensada.

## RESUMO

A exploração da força de trabalho em regime análogo à escravidão permanece como uma prática recorrente nas relações entre empregadores e empregados no Brasil. Apesar de a conduta ser tipificada como crime pelo artigo 149 do Código Penal brasileiro, a punição dos acusados é pouco frequente e as denúncias geralmente são solucionadas somente com o pagamento de indenizações e de verbas trabalhistas. A fim de instituir um mecanismo para coibir a continuidade do trabalho escravo no país, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº. 438/2001. A proposta prevê o perdimento, sem indenização ao proprietário, do imóvel urbano ou rural em que for identificada a exploração de trabalho em condição análoga à de escravo. O presente estudo analisa a existência de fundamentos jurídicos constitucionais e infraconstitucionais capazes de sustentar a expropriação da propriedade em razão da prática do ilícito. Toma-se como base a transformação da concepção acerca do direito de propriedade e sua funcionalização no contexto de afirmação do Estado Constitucional de Direito e dos princípios da valorização do trabalho, da justiça social e da dignidade da pessoa humana. Pretende-se demonstrar que a medida mostra-se apta a contribuir para a efetivação de direitos fundamentais e encontra-se em conformidade com princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Trabalho escravo, Função social da propriedade, Dignidade da pessoa humana, Valorização do trabalho, Justiça social, Expropriação sancionatória.

## **ABSTRACT**

The exploitation of work force in slavelike conditions remains a recurring feature in relations between employers and employees in Brazil. Although such a conduct is enshrined as a crime in the article 149 of the Brazilian Criminal Code, those who are prosecuted are rarely punished, and denounces are commonly shelved after the payment of damages and labor rights. In order to find ways to curb slavery in the country, the Constitutional Amendment nº. 438/2001 is being debated in the National Congress. The proposition provides for the non-indemnifiable forfeiture of any urban or rural property where slavelike exploitation of labor is verified. This paper researches on the existence of constitutional and legal grounds which are able to sustain the hypothesis of property forfeiture as a criminal sanction. The transformation of the concept of property rights and its functionalization in a context of consolidation of the Constitutional Rule of Law and the principles of appreciation of the value of human work, social justice and dignity of the human being are the linchpin to this research. This study analyzes the possibility of treating the matter in the context of a constitutional reform and weighs whether this amendment is fit to contribute to the effectiveness of fundamental rights. It concludes that the amendment is capable of contributing to the effectiveness of fundamental rights and also coherent regarding the underlying principles of the Brazilian legal order.

Key-words: Slave labor, Social function of property, Dignity of the human being, Appreciation of the value of human work, Social justice, Forfeiture as a criminal sanction.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1. CARACTERIZAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NA CONTEMPORANEIDADE .....</b>	<b>8</b>
1.1 A CONCEPÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO SEGUNDO A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA .....	10
1.2 ESCRAVIDÃO HISTÓRICA E ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA .....	17
1.3 MECANISMOS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO .....	19
<b>2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A EXPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE DESCUMPRIDA DE SUA FUNÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>25</b>
2.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DO TRABALHO .....	29
2.2 A FUNÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DO CONCEITO DE PROPRIEDADE .....	33
2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL .....	36
<b>3. A POSSIBILIDADE DE EXPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE DIANTE DA OCORRÊNCIA DE TRABALHO ESCRAVO .....</b>	<b>43</b>
3.1 HIPÓTESES DE PERDIMENTO DE BENS PREVISTAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL .....	43
3.2 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 438/2001 .....	49
3.3 HISTÓRICO DA PEC Nº. 438/2001 .....	52
3.4 DIFICULDADES DE APROVAÇÃO DA PROPOSTA E PRESSÃO INTERNACIONAL FAVORÁVEL .....	55
3.5 A POSSIBILIDADE DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO E A OPORTUNIDADE DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS .....	57
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>62</b>

## INTRODUÇÃO

Na obra "O Abolicionismo", Joaquim Nabuco sentenciou, com ares de profecia: "A escravidão permanecerá por muito tempo como a característica nacional do Brasil"<sup>1</sup>. Para além da ainda onipresente divisão racial na estrutura social brasileira, o temido legado previsto por Nabuco continua permeando, também, as relações entre empregadores e trabalhadores no país.

A configuração do trabalho escravo assume uma nova feição na atualidade, embora, em alguns casos, preserve características idênticas às da escravidão histórica, a exemplo da vigilância armada, do recurso à violência e da proibição ao trabalhador de deixar o local de trabalho. Os flagrantes de trabalho escravo identificam a presença dessa forma de exploração não apenas no meio rural como também nas áreas urbanas, em especial nas oficinas terceirizadas de grandes confecções, que contratam mão de obra imigrante com a oferta de salários baixos e a imposição de condições precárias de higiene, saúde e segurança.

A redução do trabalhador à condição análoga à de escravo é crime tipificado pelo artigo 149 do Código Penal, que prevê aos infratores pena de reclusão de dois a oito anos e multa, além da pena correspondente à violência, quando verificada. A punição criminal dos acusados, entretanto, é pouco frequente e os casos geralmente são solucionados apenas pelo pagamento de indenizações e de verbas trabalhistas.

A fim de instituir reforçar o combate ao trabalho escravo no Brasil, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº. 438/2001 (PEC nº. 57-A, conforme a denominação recebida no Senado Federal). A medida propõe o perdimento, sem indenização ao proprietário, do imóvel urbano ou rural em que for identificada a exploração de trabalho em condição análoga à de escravo.

O presente estudo analisará a existência de fundamentos jurídicos constitucionais e infraconstitucionais capazes de sustentar a hipótese de perda da propriedade em razão da prática do crime previsto pelo artigo 149 do Código Penal brasileiro. O trabalho estrutura-se em três capítulos, sendo que o capítulo inicial apresentará o panorama do trabalho exercido em condições análogas à escravidão e sua caracterização na contemporaneidade, salientando sua conceituação e suas semelhanças e diferenças no que se refere à escravidão chamada de histórica.

---

<sup>1</sup> NABUCO, Joaquim. **Minha Formação**. Disponível em: < <http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/oliteraria/215.pdf> >. Acesso em: 28 out. 2013, p.76.



O primeiro capítulo abordará a concepção de trabalho escravo segundo a legislação brasileira e os mecanismos judiciais e extrajudiciais existentes no país para o combate a essa forma de exploração da mão de obra. A partir da definição do crime de redução de trabalhador à condição análoga à de escravo delineada no artigo 149 do Código Penal, serão analisadas, em linhas gerais, as condutas que podem ser identificadas com as hipóteses enunciadas pelo tipo penal. Essas condutas, como será demonstrado, podem estar relacionadas não apenas à submissão a trabalhos forçados ou à restrição da locomoção do trabalhador como também à imposição de jornadas exaustivas ou de trabalhos degradantes.

O segundo capítulo versará sobre a transformação do entendimento sobre o direito de propriedade, partindo da concepção da propriedade como uma garantia absoluta até sua relativização, por meio da consagração do princípio da função social. Em conformidade com a alteração da compreensão acerca do direito de propriedade, o segundo capítulo enunciará os pressupostos doutrinários que classificam a função social como elemento estruturante do conceito de propriedade.

A trajetória de modificação da concepção sobre o direito de propriedade insere-se em uma conjuntura de aproximação entre direito público e privado, com a defesa da supremacia da norma constitucional e da necessidade de sua efetivação no plano prático. Esse contexto relaciona-se à constitucionalização de normas do direito civil e do direito do trabalho em meio à afirmação dos pressupostos do Estado Constitucional de Direito. Nesses termos, o segundo capítulo demonstrará a importância e as garantias conferidas à matéria trabalhista pela Constituição Federal de 1988, com fulcro na afirmação dos princípios da valorização do trabalho, da justiça social e da dignidade da pessoa humana.

O terceiro e último capítulo tratará das possibilidades de perda da propriedade constitucionalmente admitidas, avaliando a adequação à ordem jurídica brasileira da previsão de expropriação não indenizatória da propriedade diante do cometimento do crime de redução de trabalhadores à condição análoga à de escravo. No capítulo, será analisado o conteúdo da PEC nº 438/2001, o contexto de elaboração da proposta, o trâmite no Congresso Nacional e as dificuldades de implementação de ações coercitivas na luta contra o trabalho escravo. Por fim, o trabalho traçará breves considerações sobre a possibilidade de tratamento do conteúdo da proposta no âmbito do poder de reforma constitucional e se a medida mostra-se capaz de contribuir para a efetivação de direitos fundamentais.

## 1. CARACTERIZAÇÃO DO TRABALHO ESCRAVO NA CONTEMPORANEIDADE

Mais de 20 milhões de pessoas estão submetidas a condições de trabalho forçado em todo o mundo, como informa o relatório global divulgado em junho de 2012 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Referenciado em dados coletados de 2002 a 2012, o estudo revela que a imposição de trabalho em situação análoga à escravidão afeta todos os continentes e atinge 1,8 milhões de latino-americanos<sup>2</sup>.

O Ministério Público do Trabalho estima que cerca de 20 mil trabalhadores brasileiros encontram-se submetidos a situação análoga à escravidão. De acordo com balanço divulgado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, de 1995 a 2010, operações realizadas tanto no meio urbano quanto no meio rural, resgataram mais de 38 mil trabalhadores que estavam nessa condição<sup>3</sup>.

A exploração do trabalho escravo na contemporaneidade assume uma variedade de formas, revelando a coexistência de novas modalidades de escravidão com práticas quase idênticas às da chamada *escravidão histórica*. Na atualidade, essa forma de exploração da mão de obra recebe diversas denominações, a exemplo de “trabalho forçado”, “trabalho degradante”, “trabalho compulsório”, “trabalho análogo ao de escravo” e “servidão por dívida”.

Tradicionalmente associado ao meio rural e à estrutura de concentração da posse de terras, o trabalho escravo tem se expandido nas áreas urbanas. No Brasil, é crescente o número de denúncias envolvendo essa forma de exploração da mão de obra em confecções, muitas vezes clandestinas, localizadas nos centros urbanos. A maior parte das vítimas do trabalho escravo resgatados nas oficinas de costura das grandes cidades são imigrantes indocumentados, particularmente bolivianos, paraguaios e peruanos<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **ILO Global Estimate of Forced Labour**. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_182004.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_182004.pdf)>. Acesso em 12/05/2013.

<sup>3</sup> PORTAL BRASIL. **Trinta e oito mil trabalhadores escravos foram resgatados desde 1995 no Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2011/01/trinta-e-oito-mil-trabalhadores-escravos-foram-resgatados-desde-1995-no-brasil>>. Acesso em 16/06/2013.

<sup>4</sup> REPÓRTER BRASIL. **Trabalho escravo urbano**. Disponível em: <[http://www.escravonem pensar.org.br/wp-content/uploads/2013/05/upfilesfolder\\_materiais\\_arquivos\\_fasciculo\\_trabalho\\_esc\\_urb\\_web01.pdf](http://www.escravonem pensar.org.br/wp-content/uploads/2013/05/upfilesfolder_materiais_arquivos_fasciculo_trabalho_esc_urb_web01.pdf)>. Acesso em 15/09/2013.

Em consonância com o entendimento adotado pela Convenção sobre Escravatura de 1926<sup>5</sup>, a Cartilha do Trabalho Escravo do Ministério Público do Trabalho define a escravidão como “a coisificação do homem, tratado dentro da seara produtiva como mera propriedade de outrem, sem respeito à dignidade humana da pessoa trabalhadora”<sup>6</sup>.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) conceitua o trabalho forçado ou obrigatório como “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente”, conforme definição expressa pela Convenção nº 29, de 1930<sup>7</sup>. Para a OIT, o trabalho escravo é uma espécie de trabalho forçado que se caracteriza por envolver, conjuntamente, a imposição de trabalho degradante e o cerceamento da liberdade, com a impossibilidade de o trabalhador deixar o local de trabalho.

Signatário das convenções internacionais nº 29, de 1930, e nº. 105, de 1957, que dispõem sobre o compromisso das nações com a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório, o Brasil vem instituindo uma série de mecanismos para a prevenção e repressão ao trabalho escravo. A vedação a essa forma de exploração da mão de obra é referendada na Constituição Federal brasileira, que afirma a necessidade de combate ao trabalho forçado e à imposição de tratamento desumano, degradante e com restrição da liberdade. Fundamentado em princípios como a igualdade, a liberdade, a dignidade humana e o valor social do trabalho, o texto constitucional assegura a livre locomoção em território nacional e veda qualquer imposição de pena de trabalhos forçados<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> A Convenção sobre a Escravatura foi assinada em Genebra, na Suíça, no ano de 1926, pela Sociedade das Nações. As Nações Unidas assumiram os compromissos firmados no tratado e, em dezembro de 1953, promoveram a ampliação de seus termos por meio de protocolo aberto à assinatura ou à aceitação.

<sup>6</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Cartilha do Trabalho Escravo**. Disponível em: <[http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/9a0cf38047af3bb1bd98bfd0854ab81a/Cartilha+Alterada\\_3-1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9a0cf38047af3bb1bd98bfd0854ab81a](http://portal.mpt.gov.br/wps/wcm/connect/9a0cf38047af3bb1bd98bfd0854ab81a/Cartilha+Alterada_3-1.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9a0cf38047af3bb1bd98bfd0854ab81a)>. Acesso em 16/06/2013.

<sup>7</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 29**, de 10 de junho de 1930, sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/trabalho\\_forçado/oit/convencoes/conv\\_29.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forçado/oit/convencoes/conv_29.pdf)>. Acesso em 12/05/2013.

<sup>8</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 20 abr. 2013. Art. 5º. (...) III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante; (...) XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens; (...)XLVII - não haverá penas: (...) c) de trabalhos forçados.

## 1.1 A CONCEPÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO SEGUNDO A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Para compreensão do trabalho escravo na contemporaneidade, em especial de sua caracterização no direito brasileiro, este trabalho toma como base o texto do artigo 149 do Código Penal. Modificado pela Lei nº. 10.803/2003, o texto legal criminaliza a conduta de redução do trabalhador à condição análoga à de escravo e elenca as situações práticas que configuram o tipo penal. Nesse sentido, adota-se como referência a classificação de Wilson Ramos Filho<sup>9</sup> acerca das formas que o trabalho escravo assume nos dias de hoje, bem como suas similaridades e suas peculiaridades em comparação com o trabalho escravo histórico.

Anteriormente à modificação resultante da Lei nº. 10.803/2003, o crime de redução do trabalhador à condição análoga à de escravo apenas exprimia o tipo penal, sem delimitar seu conceito, o que, conforme a interpretação de parte da doutrina, dificultava a análise dos magistrados diante dos casos concretos. Com a alteração legislativa, o artigo 149 passou a ter a seguinte redação:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho. § 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido: I - contra criança ou adolescente; II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.<sup>10</sup>

Como salienta Wilson Ramos Filho, a modificação do artigo 149 do Código Penal Brasileiro restringiu e delimitou a interpretação do crime de redução à condição análoga à de escravo, que passou de um tipo penal aberto para um tipo penal fechado. Segundo o autor, para caracterização prática da ocorrência do crime, podem ser identificadas quatro hipóteses, verificadas em conjunto ou isoladamente:

<sup>9</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Delinquência patronal, repressão e reparação**. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/download/443/282>>. Acesso em: 15/05/2013.

<sup>10</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 30 abr. 2013.

“(i) sujeição alheia a trabalhos forçados; (ii) restrição, por qualquer meio, da locomoção alheia; (iii) sujeição alheia a condições degradantes de trabalho; (iv) sujeição alheia à jornada exaustiva”<sup>11</sup>. Diante da verificação de qualquer uma das situações elencadas, o empregador deve responder pelo crime de redução à condição análoga à de escravo em âmbito civil e penal.

Para Marcelo Ribeiro Silva, a configuração da escravidão contemporânea, em suas diversas modalidades, diz respeito não apenas à transgressão do princípio da liberdade. Ao incluir o trabalho degradante e o trabalho exaustivo entre as situações fáticas que se conformam ao tipo penal, visa-se a punição da conduta daquele que impõem ao trabalhador situação de afronta ao princípio da dignidade:

Enquanto o trabalho forçado viola o direito de liberdade, o degradante viola a própria dignidade humana, concluindo que após o advento da referida norma o direito à liberdade é apenas um dos aspectos que caracteriza o trabalho escravo, mas não o principal, sendo os aspectos mais importantes os princípios constitucionais, mormente o da dignidade humana<sup>12</sup>.

De acordo com o que determina o artigo 149, a existência de uma relação de trabalho desenvolvida com suporte contratual válido não afasta, portanto, a caracterização do tipo penal. A conduta criminosa é igualmente identificada diante de circunstâncias de trabalho lícito e que não implicam limitação à locomoção do trabalhador. A opção pela adoção da expressão “condição análoga à de escravo” por parte da legislação brasileira traduz a necessidade de singularizar os moldes do trabalho escravo na atualidade, diferenciando-o da conformação assumida por essa forma de exploração do trabalho em períodos históricos anteriores. O termo “condição análoga à de escravo” permite enquadrar no tipo penal não apenas práticas que se aproximam da escravidão histórica como também condutas de exploração da força de trabalho por meio de jornadas exaustivas e/ou degradantes<sup>13</sup>.

Ramos Filho afirma que, além da escravidão presente no meio rural, é possível identificar duas espécies ou “tipos-ideais” de trabalho escravo urbano, com base na existência ou não de suporte contratual válido. A situação de inexistência de suporte contratual válido no trabalho escravo urbano é particularmente verificada

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>12</sup> SILVA, Marcello Ribeiro. **Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI**: novos contornos de um antigo problema. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2010, p. 225.

<sup>13</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Trabalho degradante e jornadas exaustivas**: crime e castigo nas relações de trabalho neo-escravistas. Revista do TRT - 9ª Região. Curitiba, a33, v.61. jul/ dez. 2008, p. 16.

com o emprego de mão de obra de imigrantes indocumentados e apresenta maior similitude com o trabalho escravo identificado nas áreas rurais. A configuração escravidão urbana com suporte contratual válido verifica-se mediante a constatação de trabalho exaustivo ou degradante e corresponde às hipóteses presentes no caput do artigo 149 do Código Penal<sup>14</sup>.

A despeito da criminalização da conduta de redução do trabalhador à condição análoga à de escravo e da delimitação das modalidades em que tal prática pode ser evidenciada, ainda pode ser observada resistência em estabelecer a ocorrência do ilícito por parte da doutrina e jurisprudência, principalmente, em âmbito penal. Os obstáculos para a imputação do tipo penal podem estar associados a uma dificuldade de caracterização da conduta como crime, o que decorre da associação da figura do trabalho escravo à exploração da mão de obra da população negra existente no país até o século XIX<sup>15</sup>.

A resistência à caracterização do trabalho escravo é ainda mais acentuada no que diz respeito às circunstâncias que envolvem suporte contratual válido, às quais Ramos Filho propõe a denominação de “neoescravidão urbana” ou “trabalho urbano prestado em condições de neoescravidão”. A caracterização doutrinária e jurisprudencial majoritária tende a aceitar com maior facilidade a existência de trabalho urbano prestado em condição análoga à de escravo com relação àquele que se desenvolve sem suporte contratual válido. A causa da maior abertura para aceitação dessa modalidade de trabalho escravo deve-se a sua semelhança com trabalho o trabalho escravo rural ou, ainda, com a escravidão histórica. Contudo, a adequada interpretação do que dispõe o artigo 149 do Código Penal exige uma interpretação capaz de compreender e conformar ao tipo penal as formas assumidas pelo trabalho escravo na contemporaneidade<sup>16</sup>.

Enquanto que a restrição à liberdade de locomoção dos trabalhadores configura-se como “traço característico” da escravidão no meio rural e da escravidão nas áreas urbanas sem suporte contratual válido, a chamada “neoescravidão”

<sup>14</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Delinquência patronal...**, p. 12.

<sup>15</sup> Para Ramos Filho, a imagem ainda associada ao trabalho escravo remete à estrutura escravocrata existente no Brasil até 1888, a qual se encontrava, inclusive, juridicamente legitimada. Desde a abolição da escravatura, tal conduta adquiriu uma carga simbólica negativa, revelando-se contrária ao ordenamento jurídico e às necessidades do desenvolvimento da economia capitalista, de forma que a imputação da conduta reveste-se de alta gravidade. Nesse sentido, o autor sublinha que “a principal dificuldade de se admitirem certas condutas de empregadores tipificando-as como crime talvez decorra do condicionamento que a todos move quando sobre sua memória se calca o peso simbólico da palavra escravidão”. (RAMOS FILHO, Wilson. Trabalho degradante... *Op. cit.*, p. 14-15).

<sup>16</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Delinquência patronal...**, p. 12.

geralmente não está associada à restrição da liberdade. A escravidão urbana com suporte contratual válido identifica-se com o trabalho exaustivo e/ou degradante<sup>17</sup>.

Conforme Ramos Filho, o trabalho degradante pode ser interpretado em contraposição ao conceito de “trabalho decente”, estabelecido em conformidade com as convenções e pactos internacionais. De acordo com a definição expressa pela OIT, o trabalho decente conceitua-se como “um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade, e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho”<sup>18</sup>. Essa definição, elaborada no campo do direito internacional, pode levar a uma dificuldade de aplicação prática, tendo em vista a amplitude do conceito enunciado. Com intuito de aproximar-se de um critério mais preciso e objetivo, seria necessário diferenciar o trabalho exercido em condição degradante e a condição degradante de trabalho:

(...) enquanto as condições degradantes de trabalho são absolutamente incompatíveis com a Ordem Jurídica (Direito Internacional do Trabalho e a legislação interna, trabalhista e penal, brasileira), o trabalho degradante, em si, seria reconhecido pelo Direito do Trabalho. O *trabalho em condições degradantes* se definiria a partir da relação entre o trabalhador e os meios de prestação do trabalho; o *trabalho degradante* pelo tipo de atividade realizada. Enfim, nas condições degradantes de trabalho, degradantes seriam as *condições*; no trabalho degradante, o próprio trabalho.<sup>19</sup>

Para Ramos Filho, a legislação trabalhista autoriza que determinadas condições de trabalho consideradas insalubres e que exponham a vida do trabalhador a perigo constante sejam consideradas condutas lícitas, desde que obedecidos os limites legais e que o trabalhador seja compensado pela exposição à condição degradante por meio de remuneração suplementar. Como ressalva o autor, uma definição como essa, meramente calcada no pagamento ou não dos adicionais, pode levar a uma restrição dos casos em que se aplicaria o que dispõe o artigo 149 do Código Penal, eximindo de culpa, por exemplo, o empregador que concordasse em pagar as verbas devidas, mesmo que em momento posterior. Por outro lado, a ampliação do conceito de condições de trabalho degradante e sua extensão para aspectos ligados ao meio ambiente do trabalho e à violação dos direitos trabalhistas

<sup>17</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Trabalho degradante**..., p. 16.

<sup>18</sup> ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Sítio eletrônico. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 16/05/2013.

<sup>19</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Delinquência patronal**..., p.21.

constitucionalmente assegurados poderia comprometer a eficácia da lei que estabelece a imputação criminal para a conduta. Dessa forma, fica estabelecido em dilema sobre o critério de aferição do trabalho desenvolvido em condições degradantes.

A compreensão dos conceitos de jornada exaustiva e trabalho em condições degradantes pode ser relacionada à observação de critérios objetivos e subjetivos. Relativamente aos critérios subjetivos, André Luiz Proner sublinha a importância da aferição de condições relacionadas ao princípio da dignidade humana e ao conceito de trabalho decente enunciado pela OIT. Proner afirma a existência de um série de requisitos objetivos estabelecidos pela legislação brasileira no que diz respeito a situações de trabalho que envolvem exposição a perigos e fatores geradores de risco. Segundo o autor,

Há, portanto, a necessidade de diferenciar cada situação posta, de forma a vislumbrar que a integridade física e psíquica do trabalhador, como direitos fundamentais, sobrepõe-se à esfera econômica que acaba por respaldar práticas diárias de neoescravidão.<sup>20</sup>

Quanto à caracterização do trabalho exaustivo, Ramos Filho ressalta que a jornada excessiva pode ser caracterizada com base em um limite quantitativo e em um limite qualitativo. O limite quantitativo possui maior caráter objetivo e identifica-se sua violação diante de situações em que ocorre o desrespeito às restrições em termos de horas de exercício da atividade exigidas do trabalhador. Nesse sentido, o trabalho exaustivo seria verificado em circunstâncias nas quais é excedida a limitação de dez horas diárias. Isso porque a legislação brasileira determina a duração máxima de oito horas diárias e quarenta e quatro semanais da jornada de trabalho, admitindo-se a prorrogação em duas horas diárias, desde que observada a exigência de pagamento da hora extraordinária com 50% de acréscimo. Entretanto, mais um impasse poderia ser identificado caso esse critério objetivo de fato fosse estendido a todas as situações em que há exigência de prestação de trabalho para além dos limites fixados em lei<sup>21</sup>.

Segundo Proner,

---

<sup>20</sup> PRONER, André Luiz. **Neoescravidão**: análise jurídica das relações de trabalho. Curitiba: Juruá, 2010, p. 78.

<sup>21</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Delinquência patronal**..., pp. 26-27.



Dentro de um modelo normativo constitucional, portanto, podemos considerar jornada exaustiva aquela que ultrapassa os limites do princípio da dignidade humana. Com efeito, a limitação do tempo do trabalho assume três fundamentos:

- a) de natureza biológica, visando combater problemas psicofisiológicos oriundos da fadiga e da excessiva racionalização do serviço;
- b) de caráter social, possibilitando ao trabalhador viver, como ser humano, na coletividade a que pertence, gozando os prazeres materiais e espirituais criados pela civilização, entregando-se à prática de atividades recreativas, culturais ou físicas, aprimorando seus conhecimentos e convivendo com sua família;
- c) de índole econômica, porquanto restringe no desemprego e acarreta, pelo combate à fadiga, um rendimento superior na execução do trabalho.<sup>22</sup>

Nesses termos, a escravidão contemporânea deve ser analisada não apenas do ponto de vista quantitativo, englobando jornadas que desrespeitam os direitos dos trabalhadores no que diz respeito ao número de horas trabalhadas, como, também, sob o prisma qualitativo, considerando-se as circunstâncias de exploração da mão de obra que têm levado os trabalhadores à exaustão. Assim, a jornada exaustiva pode ser verificada mesmo quando o trabalho é exercido em conformidade com os limites estabelecidos em lei. Ainda que realizado conforme a restrição de oito horas diárias, o trabalho exigido pode implicar acentuada exaustão física e psicológica do trabalhador, pois

(...) os novos modelos de gestão pós-fordista, que têm como característica positiva o privilégio da criatividade do trabalhador, demonstram, como consequência, graves transtornos para a saúde do trabalhador, especialmente de ordem psiquiátrica, já reconhecidos como doença ocupacional pelo Ministério da Saúde, do Trabalho e da Previdência Social (...). Para definição do conceito de jornada exaustiva, portanto, a observância das condições de trabalho representa análise qualitativa.<sup>23</sup>

Com base no texto do artigo 149 do Código Penal, o Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo, lançado em 2011 pelo Ministério do Trabalho e Emprego, apresenta critérios para verificação da ocorrência dessa prática. O manual fundamenta-se em concepção do trabalho escravo contemporâneo não apenas sob a forma que restringe o direito de ir e vir do trabalhador, como também sua caracterização diante a presença de trabalho exaustivo e/ou degradante:

(...) qualquer trabalho que não reúna as mínimas condições necessárias para garantir os direitos do trabalhador, ou seja, cerceie sua liberdade, avilte

<sup>22</sup> PRONER, André Luiz. *Op. cit.*, p. 81.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 83.

a sua dignidade, sujeite-o a condições degradantes, inclusive em relação ao meio ambiente de trabalho, há que ser considerado trabalho em condição análoga à de escravo.

A degradação mencionada vai desde o constrangimento físico e/ou moral a que é submetido o trabalhador – seja na deturpação das formas de contratação e do consentimento do trabalhador ao celebrar o vínculo, seja na impossibilidade desse trabalhador de extinguir o vínculo conforme sua vontade, no momento e pelas razões que entender apropriadas – até as péssimas condições de trabalho e de remuneração: alojamentos sem condições de habitação, falta de instalações sanitárias e de água potável, falta de fornecimento gratuito de equipamentos de proteção individual e de boas condições de saúde, higiene e segurança no trabalho; jornadas exaustivas; remuneração irregular, promoção do endividamento pela venda de mercadorias aos trabalhadores (*truck system*)<sup>24</sup>.

O manual relaciona o trabalho em condições degradantes à violação de direitos fundamentais do trabalhador, especialmente no que se refere ao desrespeito a direitos básicos relacionados à saúde e à segurança. Dessa forma, incluem-se como condições degradantes ambientes de trabalho em situação de risco ou que configuram precariedade em termos de higiene, alimentação e moradia, com “supressão dos direitos mais essenciais do trabalhador, de seu livre arbítrio, de sua liberdade de escolha, mesmo de sua condição de ser humano”.<sup>25</sup>

Conforme o manual, a jornada exaustiva pode ser identificada mesmo em situações em que o período de jornada obedeça aos critérios temporais estabelecidos pela lei. Estaria relacionada, principalmente, ao ritmo de trabalho imposto, com exigência de uma produtividade mínima ou esgotamento físico capaz de trazer abalo à saúde física e psicológica do trabalhador. Enquadram-se como casos típicos de excesso de jornada os trabalhos que envolvem, por exemplo, o corte de cana-de-açúcar e a derrubada de árvores, os quais exigem grande dispêndio de força física e que têm levado a situações de morte por exaustão.

Para orientar as ações de fiscalização e resgate dos trabalhadores, o manual estabelece algumas variáveis a serem observadas nos casos concretos, a fim de identificar a ocorrência do crime. Essas variáveis englobam: i) a existência de aliciamento de trabalhadores de um local a outro do território nacional; ii) a restrição da liberdade de locomoção por meio de vigilância armada, pela própria distância geográfica do local de trabalho em relação aos centros urbanos, pelo endividamento,

<sup>24</sup> PORTAL DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Manual de combate ao trabalho em condições análogas às de escravo**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC88201350B7404E56553/combate%20trabalho%20escravo%20WEB.PDF>>, p. 12. Acesso em: 11/06/2013.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 14

pela retenção de documentos, ou ainda pelo atraso no pagamento de salários; iii) a imposição de violência contra os trabalhadores; iv) a inobservância fática de irregularidades quanto à jornada de trabalho e os períodos de descanso; v) a análise das condições de trabalho. Com relação a este último item, ressalta a importância da verificação da existência de equipamentos de proteção individual e coletiva, da adequação das instalações sanitárias, abrigos, instalações elétricas, da ocorrência de acidentes e de doenças ocasionadas pelas condições de trabalho impostas, do fornecimento de água e alimentação adequadas, da presença de manipulação de agrotóxicos, entre outros fatores. Também são elencados elementos a serem observados no tocante à presença de trabalhadores imigrantes, à atuação irregular de crianças e adolescentes, bem como a aspectos relativos à regularidade da contratação<sup>26</sup>.

Esses requisitos estabelecidos pelo Manual de Combate ao Trabalho em Condições Análogas às de Escravo podem servir de orientação para a identificação de situações de prática do crime de redução do trabalhador à condição análoga à de escravo, permitindo o estabelecimento de medidas necessárias à proteção dos trabalhadores e à punição dos responsáveis.

## 1.2 ESCRAVIDÃO HISTÓRICA E ESCRAVIDÃO CONTEMPORÂNEA

Conforme destaca André Luiz Proner, a exploração da força de trabalho em regime de escravidão adquiriu novos contornos na contemporaneidade, embora ainda seja possível verificar a incidência de formas de utilização da mão de obra que se assemelham à “escravidão nos moldes históricos”<sup>27</sup>. Com fundamento na classificação adotada por Ramos Filho, o autor salienta que

A diferença entre o trabalho escravo histórico e neoescravidão reside, justamente, na presença neste último de uma falsa licitude, que pode compreender, até mesmo, formas de trabalho regidas por um contrato juridicamente válido, mas que se amoldam ao tipo penal objetivo do artigo 149 do CP.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 18-43.

<sup>27</sup> PRONER, André Luiz. *Op. cit.*, p.55.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 59.

Entre as formas de coação que podem ser identificadas como emprego de força de trabalho em condição análoga à de escravo, Proner ressalta a imposição de dívidas impossíveis de serem pagas para aquisição de itens de alimentação, bem como para moradia, vestuário e instrumentos de trabalho. Outros exemplos referem-se a circunstâncias em que o explorador da força de trabalho exerce fiscalização constante, muitas vezes armada, impedindo o trabalhador de deixar o local de trabalho ou, ainda, inviabiliza quaisquer meios materiais para que o explorado consiga deixar o local em que exerce suas atividades laborais.

De acordo com o Manual de Combate ao Trabalho Escravo lançado pelo Ministério do Trabalho e Emprego,

ao contrário do estereótipo que surge no imaginário da maioria das pessoas, no qual o trabalho escravo é ilustrado pelo trabalhador acorrentado, morando na senzala, açoitado e ameaçado constantemente, o trabalho em condição análoga à de escravo não se caracteriza apenas pela restrição da liberdade de ir e vir, pelo trabalho forçado ou pelo endividamento ilegal, mas também pelas más condições de trabalho impostas ao trabalhador<sup>29</sup>.

Paralelamente a esses meios contemporâneos de superexploração de força de trabalho, a fiscalização tem revelado que alguns recursos associados à chamada *escravidão histórica* continuam a ser empregados, a exemplo do confinamento. Como destaca Proner, grande parte desses mecanismos de controle impostos pelos empregadores contam com o consentimento implícito dos trabalhadores, os quais não se veem na condição de escravos.

Segundo a Cartilha do Trabalho Escravo do Ministério Público do Trabalho, entre os fatores que individualizam a escravidão contemporânea e que a diferenciam da escravidão empregada no Brasil até o século XIX incluem-se o baixo custo para aquisição da mão de obra, que não é comprada e sim aliciada, e a possibilidade de obtenção de altos lucros, tendo em vista que os empregadores pouco gastam com os trabalhadores, considerados “descartáveis”. A existência de um grande exército de reserva para substituição dos trabalhadores permite uma constante substituição da mão de obra, o que leva a um curto período de convivência entre empregados e empregadores.

De acordo com a cartilha do MPT, a escravidão histórica era fundamentada pela questão étnica, exigia grande dispêndio financeiro para aquisição dos escravos

---

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 12.

e oferecia baixa lucratividade devido aos altos custos para manutenção dos escravos. Além disso, implicava uma relação de dependência quanto ao tráfico negreiro em razão da escassez da mão de obra e acarretava em um relacionamento de longo prazo entre o escravo e o proprietário<sup>30</sup>.

Apesar desses elementos que as diferenciam, a escravidão histórica e a contemporânea guardam semelhanças no que se refere à manutenção da ordem para imposição da autoridade do empregador. Assim como no modelo escravista do século XIX, a escravidão na contemporaneidade é muitas vezes marcada pela imposição de ameaças, castigos físicos, punições das mais diversas ordens, incluindo assassinatos, com o objetivo de criar um ambiente de coação e medo entre os trabalhadores.

### 1.3 MECANISMOS DE COMBATE AO TRABALHO ESCRAVO

Para combater e prevenir a exploração de trabalho em condição análoga à de escravo, o Brasil dispõe de uma série mecanismos legais e extrajudiciais que contam com suporte constitucional, a exemplo da supracitada possibilidade de aplicação da pena de prisão nos termos do artigo 149 do Código Penal. O diploma normativo também tipifica como crime o aliciamento de trabalhadores de um local a outro no território nacional<sup>31</sup>.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) prevê a imposição de multa aos empregadores que infringem as normas trabalhistas e impõem condições abusivas ao exercício das atividades laborais. A penalidade de multa é prevista nos casos de ausência de registro dos empregados na Carteira de Trabalho e Previdência Social, bem como diante do desrespeito de qualquer dispositivo concernente ao pagamento de salário mínimo ou às disposições acerca da jornada de trabalho<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> *Op. cit.*, pp.14-15.

<sup>31</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, RJ, 7 dez. 1940. Art. 207. Aliciar trabalhadores, com o fim de levá-los de uma para outra localidade do território nacional: Pena - detenção de um a três anos, e multa.

<sup>32</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso 20 set. 2013. Art. 47 - A empresa que mantiver empregado não registrado nos termos do art. 41 e seu parágrafo único, incorrerá na multa de valor igual a 1 (um) salário-mínimo regional, por empregado não registrado, acrescido de igual valor em cada reincidência. Art. 120 - Aquele que infringir qualquer dispositivo concernente ao salário mínimo será passível da multa de cinquenta e dois mil cruzeiros, elevada ao dobro na reincidência.

Além das sanções previstas na lei contra condutas ilícitas dos empregadores, desde 1995, o Brasil possui outros instrumentos voltados a coibir a exploração de mão de obra em regime análogo à escravidão, a exemplo da atuação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM). O grupo foi instituído em 1995 e é composto por auditores-fiscais do trabalho, procuradores do Ministério Público do Trabalho, delegados e agentes da Polícia Federal. As operações contam com apoio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e da Procuradoria-Geral da República.

Após uma análise sobre a consistência da denúncia de exploração de mão de obra em regime análogo ao de escravo, o grupo móvel dirige-se ao local apontado, para a realização de uma inspeção. Caso a denúncia seja confirmada, ocorre a libertação dos trabalhadores, requerendo-se o pagamento imediato de verbas relativas a salários, multas e encargos. Os membros do grupo especial retiram os trabalhadores do local e promovem o encaminhamento a seus locais de origem. Caso os empregadores recusem-se a arcar com as verbas devidas, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) presta assistência emergencial aos resgatados e providencia-se o pagamento de Seguro-Desemprego Especial. Esta última medida garante ao trabalhador o recebimento de três parcelas de seguro-desemprego, no valor de um salário mínimo cada.

O combate ao emprego de mão de obra em condição análoga à de escravo conta com forte atuação do Ministério Público de Trabalho (MPT), que desenvolve tanto ações judiciais quanto extrajudiciais. As medidas judiciais que podem ser aplicadas pelo órgão são a Ação Civil Pública e a Ação Anulatória, a qual visa à nulidade da cláusula de contrato. A Ação Civil Pública prevê a apuração da responsabilidade por danos a interesses difusos e coletivos, permitindo a reparação de danos morais e patrimoniais, quando observado o desrespeito a direitos sociais garantidos pela Constituição Federal.<sup>33</sup>

Extrajudicialmente, o órgão pode promover a Ação Preventiva, o Inquérito Civil Público e Termo de Ajuste de Conduta. Este último consiste em um título executivo extrajudicial que tem como objetivo preservar a relação de emprego, forçando o empregador a instituir novas práticas no ambiente de trabalho e a adequar-se à

---

<sup>33</sup> A Ação Civil Pública tem previsão constitucional no art. 129 e é regulada pela Lei nº 7347/85, bem como pelo artigo 83, III, da Lei Orgânica do Ministério Público da União.

legislação. A Ação Preventiva envolve a organização de ações de cunho preventivo, como seminários, oficinas e palestras. Já o Inquérito Civil Público tem como objetivo o levantamento de provas e de fatos que demonstrem a lesão aos direitos dos trabalhadores para subsidiar uma possível ação judicial.

Em 2009, o MTE publicou o relatório “A Experiência Brasileira no Combate ao Trabalho Escravo Contemporâneo”, que elenca as principais ações que vem sendo realizadas no país na luta contra a permanência de modalidades de escravidão. Entre essas medidas, encontram-se as ações do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho, cuja primeira versão foi lançada no ano de 2003, contendo 76 determinações para o enfrentamento à permanência do problema, a prevenção, a capacitação dos trabalhadores e a reinserção social dos libertados. O plano foi atualizado e reeditado em 2008. Entre medidas previstas, figura a proposição e incentivo de reformas legislativas para o combate ao trabalho escravo, o incentivo para a realização de reforma agrária nas localidades em que forem identificados trabalhadores escravizados e ações como a inclusão da temática nos parâmetros curriculares escolares.

A inserção dos empregadores na chamada “Lista suja do trabalho escravo”, composta pelos nomes de pessoas físicas e jurídicas que foram flagradas pela fiscalização, é outro mecanismo extrajudicial que visa à repressão ao trabalho escravo e que conta com atualização semestral e divulgação ampla por parte do MTE. A partir do momento em que o nome da pessoa física ou jurídica é inserido nesse cadastro, impossibilita-se o repasse de recursos referentes a linhas de crédito e incentivos provenientes de bancos oficiais e agências de desenvolvimento.

No combate a essa forma de exploração da força de trabalho, também se destaca a atuação de Organizações Não-Governamentais, entidades sindicais e da Comissão Pastoral da Terra. O Brasil conta, ainda, com uma série de políticas de assistência aos trabalhadores resgatados, como a prioridade no cadastro no programa Bolsa Família.

Em razão de todos esses mecanismos legais e extrajudiciais, o Brasil é apontado pela OIT como uma liderança no combate mundial ao trabalho escravo. Contudo, é considerado ineficaz na punição criminal daqueles que submetem os trabalhadores a essa condição, tendo sido censurado pela organização internacional no que diz respeito à falta de penas aos empregadores. Nesse sentido, João Gustavo Vieira Velloso afirma que a retratação imposta aos réus condenados

restringe-se a reparações em âmbito cível e existe uma tendência da cultura jurídica brasileira à descriminalização do trabalho escravo.<sup>34</sup>

Wilson Ramos Filho afirma que há grande resistência em considerar o descumprimento de normas que protegem bens jurídicos fundamentais por parte do empregador como ato ilícito passível de punição na esfera criminal<sup>35</sup>. A conduta ilícita do empregador, denominada pelo autor como “delinquência patronal”<sup>36</sup>, é comumente enquadrada como simples inadimplemento da legislação trabalhista, mesmo diante de graves violações a direitos e garantias constitucionalmente assegurados. Nesse sentido,

O ilícito trabalhista sempre foi, eufemisticamente, considerado pela doutrina e pela jurisprudência como “descumprimento” ou como “inadimplemento” da lei ou do contrato, ao contrário da concepção adotada nos outros ramos do direito. Todavia, desde as mais recentes alterações havidas no Código Penal Brasileiro (CP), alguns ilícitos praticados por empregadores delinquentes passaram a ser considerados como crimes, tipificados como tal pela lei penal e, portanto, passíveis de repressão por parte do Estado<sup>37</sup>.

No que diz respeito à exploração da força de trabalho em regime análogo à escravidão, Ramos Filho afirma a existência de diferentes perspectivas que explicam a permanência dessa forma de submissão dos trabalhadores. Entre essas correntes, figura a que assevera a insuficiência da fiscalização por parte do Estado como principal causa para remanescência do problema, afastando qualquer consideração a respeito da responsabilidade dos empregadores. Há também aqueles que relacionam o fenômeno da escravidão contemporânea à escassez de postos de trabalho, que levaria os trabalhadores a submeter-se a quaisquer condições para garantir a admissão e permanência no emprego. Da mesma forma que a interpretação anterior, esse entendimento exonera a responsabilidade dos empregadores e acaba por culpar os próprios trabalhadores pela imposição de condições precárias e pela exploração intensiva. Segundo Ramos Filho, a

<sup>34</sup> VELLOSO, João Gustavo Vieira. **Crime, mercado e controle social de elites**: sobre o tratamento jurídico dado ao trabalho escravo. 90 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005, p.11.

<sup>35</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Delinquência patronal**..., p. 2.

<sup>36</sup> Para Ramos Filho, a delinquência patronal refere-se a “todos os crimes praticados por empregadores que tenham como vítimas seus empregados, no âmbito da relação de emprego”. *Ibidem*, p.5.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 2



diminuição do desemprego observada no Brasil nos últimos anos afasta a possibilidade de aceitação dessa corrente de interpretação.<sup>38</sup>

A terceira linha interpretativa atribui a responsabilidade aos que atuam para a ocorrência do crime e é subdivida por Ramos Filho em duas vertentes. A primeira delas acusa o acirramento da competitividade em âmbito internacional, provocada pela globalização, como maior responsável pela escravidão contemporânea. Essa vertente também exime de culpa os responsáveis diretos pela exploração da mão de obra em condição análoga à escravidão. Ramos Filho refuta tal entendimento e filia-se à interpretação configurada pela segunda vertente, a qual compreende o fenômeno da neoescravidão como diretamente relacionado à conduta daqueles que efetivamente concorrem para a permanência da escravidão na contemporaneidade, os “empregadores delinquentes”<sup>39</sup>.

A devida atribuição da responsabilidade pela permanência da escravidão reveste-se de fundamental importância para a instituição de mecanismos capazes de coibir o trabalho escravo. Para tanto, é necessário vislumbrar como praticante de ato ilícito de alta gravidade o empregador que comete o crime tipificado pelo artigo 149 do Código Penal brasileiro. Como se depreende da análise de Ramos Filho, somente com a imposição de sanções adequadas ao empregador que explora a mão de obra sob tais condições será possível mitigar a sensação de impunidade que contribui para a continuidade da exploração da mão de obra em regime análogo ao da escravidão:

Muito embora se louvem os esforços de corajosos agentes de diversas instituições públicas (fundamentalmente Ministério Público do Trabalho, Ministério do Trabalho, e muitos Juízes do Trabalho) e privadas (ONGs, sindicatos e movimentos sociais, como ANAMATRA), tendentes ao banimento do trabalho escravo contemporâneo, tais manifestações se comprovam insuficientes se desacompanhadas de punições aos empregadores que se beneficiam dessas relações de trabalho pré-capitalistas.<sup>40</sup>

Para instituir maior efetividade à repressão a essa prática no país, estão sendo discutidas propostas que visam tornar mais rigorosas as penalidades previstas em lei. Uma dessas proposições encontra-se no anteprojeto do novo Código Penal, que está sendo elaborado por uma comissão de juristas designada pelo Senado Federal. Conforme o artigo 56, inciso IX do anteprojeto, o crime de

<sup>38</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Delinquência patronal...** pp. 8-10.

<sup>39</sup> *Ibidem*. p. 10.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pp. 26-27.

redução do trabalhador à condição análoga à escravidão seria incluído no rol taxativo de crimes hediondos previstos pela legislação brasileira. Essa medida tornaria o tipo penal insuscetível de graça, fiança e anistia, com pena criminal cumprida inicialmente em regime fechado<sup>41</sup>.

Outra proposição voltada à repressão do crime de redução do trabalhador à condição análoga à de escravo é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 438/2001, que prevê a alteração do artigo 243 da Constituição para permitir o confisco de propriedades nas quais for descoberta a utilização de mão de obra escrava. Os termos dessa proposta e os princípios que justificam sua implementação nos termos do ordenamento jurídico brasileiro serão objeto de análise dos próximos capítulos.

A imposição da penalidade de perda da propriedade na qual se verificar a prática no crime tipificado pelo artigo 149 do Código Penal configura-se como uma medida de natureza sancionatória que poderá contribuir para reprimir a prática, sem excluir a concomitante possibilidade de aplicação da pena criminal e o pagamento de indenizações aos trabalhadores vitimados. A afirmação de tal medida no ordenamento jurídico brasileiro, como será demonstrado nos próximos capítulos, encontra-se em conformidade com os princípios e valores assegurados no Estado Constitucional de Direito e com o entendimento acerca do direito de propriedade que prepondera em nossos instrumentos legislativos.

---

<sup>41</sup> O texto integral do anteprojeto do Código Penal pode ser consultado em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2012/06/pdf-veja-aqui-o-anteprojeto-da-comissao-especial-de-juristas>>. Acesso em: 20/08/2013.

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A EXPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE DESCUMPRIDORA DE SUA FUNÇÃO SOCIAL

A imposição de uma função social à propriedade privada, decorrente da legitimação da interferência do poder público sobre o domínio econômico, é uma incorporação recente do ordenamento jurídico das democracias constitucionais<sup>42</sup>. Tal medida de intervenção estatal fundamenta-se na atual concepção acerca do papel do Estado e contrapõe-se à perspectiva relacionada ao Estado Liberal.

O modelo de Estado desenvolvido sob o prisma liberal foi consolidado com a Revolução Francesa de 1789 e assentou-se sobre a defesa da limitação do poder estatal e sobre a restrição de sua interferência na esfera privada dos indivíduos. Considerada o paradigma das revoluções liberais e burguesas e o marco da inauguração da contemporaneidade, a Revolução Francesa alçou a propriedade, assim como a liberdade, a segurança e a resistência à opressão, à categoria de direito humano fundamental e natural<sup>43</sup>.

Ao afirmar-se como reação às arbitrariedades do absolutismo estatal, o Estado Liberal consagrou o princípio da legalidade como forma de limitação ao exercício do poder. A lei, entendida como exercício direto da soberania popular, não apenas passou a sujeitar os particulares como também o poder central, motivo pelo qual esse modelo de atuação do poder público foi denominado como “Estado de Direito”.

No contexto do Estado Liberal, caberia ao aparato estatal a tarefa fundamental de assegurar a segurança, a paz social e o exercício pleno da propriedade privada. Concebia-se que o regramento do direito público deveria ser delineado pelas Constituições, enquanto que as relações entre os indivíduos pertencentes ao corpo social seriam reguladas pelos códigos, com base na crença de completude e universalidade deste documento jurídico<sup>44</sup>. Caracterizava-se, assim,

<sup>42</sup> MELLO, Claudio Ari. **Direito fundamental à propriedade privada e função socioambiental: regulação ou limitação do conteúdo essencial.** Disponível em: <[http://www.dfi.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/13\\_Dout\\_Nacional\\_3.pdf](http://www.dfi.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/13_Dout_Nacional_3.pdf)>. Acesso em: 10/08/2013.

<sup>43</sup> O artigo 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada pela Assembléia Nacional Constituinte da França revolucionária, em 1776, afirma que: “A finalidade de toda associação política é a preservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão. Art. 17º: Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização”.

<sup>44</sup> JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil.** Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

uma forte dicotomia entre sociedade civil e o Estado, com ampla separação dos âmbitos de incidência das normas de direito público e de direito privado.

O modelo de Estado Liberal, vocacionado à garantia da paz e da segurança, passou a ser intensamente questionado ainda em meados do século XIX, com o fortalecimento das ideias socialistas. No início do século XX, o surgimento de novos desafios no meio social, o questionamento promovido pelo marxismo e, posteriormente, as consequências trazidas pela Primeira Guerra Mundial, acarretaram uma crescente demanda para que o legislador abandonasse a postura de “mero árbitro das relações contratuais”<sup>45</sup>.

As transformações sociais que marcaram o início do século XX foram responsáveis por uma alteração da concepção acerca da atuação a ser desenvolvida pelo Estado nas relações entre os particulares. Entre os principais acontecimentos causadores dessa modificação, Carlos Frederico Marés<sup>46</sup> ressalta a Revolução Russa de 1917, a instauração da República de Weimar<sup>47</sup>, e a Revolução Mexicana de 1910, que aprovou um texto constitucional permitindo maior intervenção nas leis civis e na propriedade da terra. Conforme o autor, diante desses fatos,

[...] o capitalismo estava assustado, com tantas e tão profundas divisões internas, era preciso regulamentar a propriedade, era necessário que Estado bulisse na ordem econômica e social, o liberalismo absoluto, pai e mãe da propriedade absoluta, tinha fracassado.<sup>48</sup>

Para garantir a sobrevivência da economia capitalista em meio a um processo de crise econômica e agitação social, inúmeros países passaram a adotar medidas calcadas em um redirecionamento do intervencionismo estatal. O chamado “Estado Social” surge com objetivo de aplacar o embate de classes e garantir a

---

<sup>45</sup> TEPEDINO, Gustavo. “A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição)”. In: **Revista Forense**, nº. 306. Rio de Janeiro: Forense, 1989, p. 74.

<sup>46</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: AS Fabris, 2003, p. 186.

<sup>47</sup> A República de Weimar instituiu um governo parlamentarista democrático na Alemanha após a Primeira Guerra Mundial, que vigorou de 1919 a 1933. Tal regime foi regido pela Constituição de Weimar, que é considerada como um símbolo da crise do Estado Liberal. Em seu texto, a constituição expressamente mencionava a função social da propriedade, afirmando limites para seu exercício, e propunha, em seu Art. 153, que “a propriedade obriga e o seu uso e exercício devem, ao mesmo tempo, representar uma função no interesse social”.

<sup>48</sup> MARÉS, Carlos Frederico. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Sílvia Cristina (org.). **Reforma Agrária e Meio Ambiente: Teoria e Prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010, p. 186.

sobrevivência do modo de produção, oferecendo uma maior tutela do Estado no que diz respeito à saúde, à educação, à moradia e ao âmbito do trabalho<sup>49</sup>.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, as nações europeias empreenderam um movimento de constitucionalização, especialmente perceptível na Alemanha e na Itália, como reação ao totalitarismo estatal. Esse movimento foi marcado pelo estímulo à elaboração de textos constitucionais de viés mais democrático, contemplando uma maior participação dos cidadãos nos processos decisórios<sup>50</sup>.

A nova configuração do direito constitucional envolveu uma interpenetração entre normas de direito público e de direito privado. As constituições nacionais passaram a abordar temas antes restritos ao direito civil, enquanto que os diplomas civis englobaram princípios que anteriormente eram vislumbrados como pertencentes exclusivamente à ótica publicista<sup>51</sup>. Nesse processo, restringiu-se o espaço da autonomia privada e os institutos clássicos do direito privado foram limitados pela exigência do cumprimento de sua função social. Como salienta Tepedino,

O Código Civil perde, assim, definitivamente, o seu papel de Constituição do direito privado. Os textos constitucionais paulatinamente, definem princípios relacionados a temas antes reservados exclusivamente ao Código Civil e ao império da vontade: a função social da propriedade, os limites da atividade econômica, a organização da família, matérias típicas do direito privado, passam a integrar uma nova ordem pública constitucional.<sup>52</sup>

O movimento de constitucionalização configurado no período pós-guerra associou-se ao processo de redemocratização de Portugal e da Espanha, com repercussões no Brasil a partir do retorno democrático que teve como marco a elaboração da Constituição Federal de 1988. De acordo com Luís Roberto Barroso<sup>53</sup>,

<sup>49</sup> RAMOS FILHO, Wilson. **Direito Capitalista do Trabalho**: história, mitos e perspectivas no Brasil. São Paulo: LTr, 2012.

<sup>50</sup> SILVA, Marcelo Ribeiro Silva. Trabalho escravo contemporâneo rural no contexto da função social. In: **Revista Trabalhista**: direito e processo – Ano 1, v. 1. n. 1. Brasília: Anamatra; Rio de Janeiro: Forense, p. 181. Ibidem, p. 181.

<sup>51</sup> Segundo Carmen Lucia Silveira Ramos, essa transformação tem sido apontada por grande parte da doutrina jurídica como a superação da dicotomia tradicional entre os dois ramos do direito. Para a autora, “esta publicização do direito regulador das relações privadas, e a concomitante privatização das normas aplicáveis à atividade do Estado, tornou menos nítida, na ótica da ordem jurídica, a distinção entre direito público e direito privado, sendo fenômeno reconhecido, como regra, nos sistemas jurídicos romanistas atuais”. Cf. RAMOS, Carmen Lucia Silveira. A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras. In: FACHIN, Luiz Edson (coord.). **Repensando fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 11.

<sup>52</sup> TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 7.

<sup>53</sup> No artigo referido, Luís Roberto Barroso acentua a irrelevância da discussão acerca do termo mais adequado para definição do Estado a partir do constitucionalismo do período pós Segunda Guerra

(...) a aproximação das ideias de constitucionalismo e de democracia produziu uma nova forma de organização política, que atende por nomes diversos: Estado democrático de direito, Estado constitucional de direito, Estado constitucional democrático.<sup>54</sup>

Conforme Barroso, a configuração do Estado Constitucional de Direito implicou uma transformação do entendimento relativo à aplicação da norma constitucional. A mudança envolveu o reconhecimento de força normativa à Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e uma nova dogmática de interpretação. Anteriormente, a Constituição era concebida como um documento de cunho meramente político, orientador à atuação dos três Poderes. Com o neoconstitucionalismo, apontou-se a supremacia da Constituição e a necessidade de garantir a concretização de suas normas.

No âmbito do Estado Constitucional de Direito, adquiriu força a discussão sobre a efetiva concretização dos direitos humanos e a determinação de mecanismos assegurados pela lei para a realização do princípio da igualdade no plano material. Com base nessa concepção, aponta-se que o dever do Estado consiste não apenas em efetivar determinadas prestações de cunho social, mas também em instituir mecanismos capazes de ampliar a participação igualitária de diferentes segmentos da sociedade, em meio a uma preocupação crescente de ampliar a participação dos cidadãos nos processos decisórios. De acordo com Lênio Luiz Streck e José Luís Morais, no processo de consolidação do Estado Democrático de Direito,

(...) se desenvolve um novo conceito, na tentativa do conjugar o ideal democrático ao Estado de Direito, não como uma aposição de conceitos, mas sob um conteúdo próprio onde estão presentes as conquistas democráticas, as garantias jurídico-legais e a preocupação social. Tudo constituindo um novo conjunto onde a preocupação básica é a transformação do status quo.<sup>55</sup>

---

Mundial. Nesse sentido, o presente trabalho utiliza como sinônimos os termos *Estado Democrático de Direito* e *Estado Constitucional de Direito*.

<sup>54</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**. Revista Quaestio Iuris. p. 3. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/3916/2845>>. Acesso 20/08/2013.

<sup>55</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 92.

A concepção do Estado brasileiro como Estado Democrático de Direito é afirmada na Constituição Federal, a qual reforça a soberania popular na determinação dos rumos políticos do país<sup>56</sup>.

## 2.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DO TRABALHO

O movimento de constitucionalização de normas reguladoras das relações privadas, observado no decorrer do século XX, alcançou também o campo trabalhista, seara em que claramente se verifica o estabelecimento de uma relação jurídica entre sujeitos em posição de desigualdade. A inserção de normas protetivas aos direitos dos trabalhadores nas constituições, fenômeno denominado como constitucionalização do Direito do Trabalho, consolidou-se nos países europeus após a Segunda Guerra Mundial, sendo verificada com maior intensidade na França, na Alemanha, na Itália, na Espanha e em Portugal<sup>57</sup>.

Em análise acerca dos direitos fundamentais na relação de trabalho, Maurício Godinho Delgado afirma que a Carta de 1988 configura-se como aquela que conferiu a mais ampla afirmação constitucional da matéria trabalhista no Brasil. Nesse sentido, o autor destaca que:

São quatro os principais princípios constitucionais afirmativos do trabalho na ordem jurídico-cultural brasileira: o da valorização do trabalho, em especial do emprego; o da justiça social; o da submissão da propriedade à sua função socioambiental; e o princípio da dignidade da pessoa humana. Trata-se de efetivos princípios constitucionais do trabalho. São eminentemente constitucionais, não apenas porque reiteradamente enfatizados no corpo normativo da Carta Magna de 1988, mas, sobretudo, por fazerem parte do próprio núcleo filosófico, cultural e normativo da Constituição<sup>58</sup>.

O princípio da valorização do trabalho é referenciado em diversos trechos da Constituição Federal, que o insere entre os Fundamentos da República Federativa

<sup>56</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>57</sup> DELGADO. Maurício Godinho, Direitos Fundamentais na Relação de Trabalho. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais - nº 2, 2007, p. 14.

<sup>58</sup> *Idem*.

do Brasil<sup>59</sup>. Os direitos constitucionalmente garantidos aos trabalhadores ocupam espaço de destaque entre os direitos sociais elencados no Título II do texto constitucional, que trata dos direitos e garantias fundamentais. A valorização do trabalho é também destacada como um dos alicerces da Ordem Econômica e Financeira<sup>60</sup> e da Ordem Social<sup>61</sup>. Como salienta Delgado,

Sabidamente instituiu a Constituição que o trabalho, em especial o regulado, assecuratório de certo patamar de garantias ao obreiro, é o mais importante veículo (se não o único) de afirmação comunitária da grande maioria dos seres humanos que compõem a atual sociedade capitalista, sendo, desse modo, um dos mais relevantes (se não o maior deles) instrumentos de afirmação da Democracia na vida social.<sup>62</sup>

A tutela ao trabalhador, conforme acentuam Juan Carlos Zurita Pohlmann e Marcos Augusto Maliska, encontra-se delineada no texto constitucional, cabendo ao Estado assegurar seu cumprimento e ao Direito determinar medidas de caráter coercitivo no que diz respeito à repressão de condutas abusivas dos empregadores em relação aos direitos dos trabalhadores. Em conformidade com os valores estabelecidos no Estado Constitucional de Direito, deve ser assegurada a efetivação dos direitos sociais relacionados ao princípio da valorização do trabalho, tendo em vista sua configuração como direito fundamental:

Aponta-se no Estado Constitucional uma das respostas possíveis à precarização das relações do trabalho, sobretudo porque a constituição democrática possibilita uma metaproteção aos direitos dos trabalhadores quando esta se encontra elencada entre os direitos fundamentais. Esta metaproteção se dá pelo fato de que os direitos fundamentais acabam por direcionar a ação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, impossibilitando que estas se deem em virtude das oscilações econômicas

<sup>59</sup> BRASIL. Presidência da República **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

<sup>60</sup> BRASIL. Presidência da República **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...).

<sup>61</sup> BRASIL. Presidência da República **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

<sup>62</sup> DELGADO. *Op. cit.*, p. 15-16.



e políticas, cabendo, em última instância, ao poder judiciário a conformação do caso concreto ao comando principiológico.<sup>63</sup>

A valorização do trabalho guarda estreita ligação com a realização da justiça social, princípio reiteradamente afirmado no texto constitucional. A justiça social é um dos mandamentos realçados entre os Objetivos Gerais da República e entre os princípios que regem a Ordem Econômica, figurando ainda como objetivo da Ordem Social<sup>64</sup>. Tal como preconiza Delgado, o princípio da justiça social vincula-se à necessidade de eliminação de todas as formas de discriminação e ao estímulo a distribuição igualitária de bens e serviços essenciais à vida em comunidade e serve como parâmetro para o desenvolvimento das relações de trabalho.<sup>65</sup>

Nos termos da Constituição Federal de 1988, o princípio da valorização do trabalho está também relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana, o qual afirma o respeito ao ser humano como valor central do ordenamento jurídico. Delgado ressalta que o princípio da dignidade da pessoa humana corresponde a uma recente conquista, diretamente relacionada ao desenvolvimento dos regimes democráticos, tendo sido elevando à categoria de “princípio maior do Direito Constitucional contemporâneo”<sup>66</sup>. Acerca da importância do princípio para o ordenamento jurídico brasileiro, o autor frisa que a Carta Constitucional de 1988

alçou o princípio da dignidade da pessoa humana, na qualidade de princípio próprio, ao núcleo do sistema constitucional do País e ao núcleo de seu sistema jurídico, político e social. Passa a dignidade a ser, portanto, princípio (logo, comando jurídico regente e instigador). Mas não só: é princípio fundamental de todo o sistema jurídico<sup>67</sup>.

Thereza Cristina Gosdal acentua que a interpretação do princípio da dignidade não se relaciona a um viés individualista, tendo em vista que o texto constitucional afirma, entre os objetivos da República Federativa do Brasil, a redução das desigualdades sociais, a eliminação das diversas formas de

<sup>63</sup> POHLMANN, Juan Carlos Zurita, MALISKA, Marcos Augusto. A precarização das relações de trabalho e o Estado Constitucional. In: RAMOS FILHO, Wilson. **Trabalho e Regulação**: as lutas sociais e as condições materiais da democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 200.

<sup>64</sup> BRASIL. BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

<sup>65</sup> DELGADO. *Op. Cit.* p. 20.

<sup>66</sup> DELGADO. *Op. Cit.* p. 23.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 24.

discriminação e o combate à pobreza e à marginalização. No que diz respeito ao conceito de dignidade, a autora salienta a construção de seu conteúdo decorre de um processo histórico que levou ao desenvolvimento e à consolidação dos direitos fundamentais:

A dignidade pode ser compreendida como a condição que o homem atribui a si mesmo nas sociedades contemporâneas, por seu pertencimento à humanidade, e que tende à universalização, em face da necessidade reconhecida pela maior parte das sociedades de sua afirmação e da mundialização das relações econômicas sociais e culturais, à qual se chega a partir da realidade dos indivíduos concretos e dos papéis vinculados às posições que ocupam na sociedade e da consideração das diferentes culturas. Implica o respeito por cada ser humano e se constitui em instrumento que confere poderes na luta pela concreção dos direitos fundamentais, permitindo a cada um o poder de fazer e de criar. No âmbito das relações de trabalho a dignidade assume a característica de instrumento na luta contra os atos e práticas abusivos e contra as violações de direitos fundamentais dos trabalhadores, que os desconsideram como sujeitos de direitos<sup>68</sup>.

Segundo Gosdal, a superação do viés patrimonialista que marcou as recentes transformações no Direito Civil, colocando em foco os valores ligados à dignidade e a prevalência do plano social sobre o caráter individualista dos institutos, não foi igualmente observada no Direito do Trabalho. No âmbito dos contratos de trabalho, revela-se a centralidade dos interesses empresariais, com a prevalência dos interesses econômicos do mercado e com a redução do papel do Estado no que diz respeito à proteção aos trabalhadores. A autora salienta a necessidade de observação das garantias e direitos fundamentais nas relações de trabalho, enfatizando que “a dignidade do trabalhador preexiste ao vínculo contratual”<sup>69</sup>. Sendo assim,

Permitir a precarização das condições de trabalho oferecidas pelo empregador para que a empresa se torne mais competitiva, significa permitir maiores lucros mediante a exploração do trabalho humano, em condições que, muitas vezes, aviltam os direitos fundamentais dos empregados. A lógica deve ser invertida, a atividade econômica deve ser orientada para o ser humano e para o bem comum.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> GOSDAL, Thereza Cristina. **Dignidade do Trabalhador**: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006, p. 109.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 135.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 138.

Os princípios constitucionais referidos permitem concluir que o trabalho em condição análoga à de escravo contraria princípios basilares fundamentais do Estado Constitucional de Direito. Tal modo de exploração da força de trabalho configura-se como um desrespeito à dignidade humana, ao valor social do trabalho, à justiça social e à utilização da propriedade privada com base em sua função social.

## 2.2 A FUNÇÃO SOCIAL COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DO CONCEITO DE PROPRIEDADE

O entendimento do conceito de indivíduo a partir da Modernidade guarda íntima relação com a propriedade privada. A interligação entre sujeito e propriedade foi notadamente destacada na teoria do filósofo contratualista John Locke, para o qual a propriedade era adquirida legitimamente por meio do trabalho. Fundamentada na defesa da limitação do poder estatal, a obra de Locke forneceu a justificação teórica para a Revolução Gloriosa Inglesa, de 1689, e influenciou uma série de outros movimentos, a exemplo da Revolução Norte-Americana e da Revolução Francesa<sup>71</sup>.

De acordo com Locke, a propriedade torna-se um direito fundamental do indivíduo a partir do momento em que, por meio do trabalho, modifica um objeto retirado do meio natural, excluindo-o do domínio dos demais homens<sup>72</sup>. Para o filósofo, a propriedade apresenta o mesmo *status* dos direitos à vida e à liberdade, cabendo ao Estado a tarefa de protegê-la. Conforme salientam Ramon Mapa da Silva e Fernando Gaudereto Lamas, mais do que compreender a propriedade como um direito, Locke considerava-a “como principal catalisador do processo de evolução humana” e mecanismo pelo qual o homem se individualiza<sup>73</sup>.

A defesa da propriedade como essencial ao exercício da liberdade marcou as codificações do século XIX na Europa e influenciou diretamente a elaboração das normas do direito brasileiro, em conformidade com o viés individualista do Estado

<sup>71</sup> MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal**. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/valerio/lockeindividualismoliberal.html>>. Acesso em: 20/09/2013.

<sup>72</sup> LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. In: **John Locke** ; introdução de J.W. Gough ; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis, RJ : Vozes, 1994 – (Coleção clássicos do pensamento político).

<sup>73</sup> LAMAS, Fernando Gaudereto e SILVA, Ramon Mapa da. **A propriedade privada e a questão da emancipação humana: aspectos históricos e Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.uff.br/iacr/ArtigosPDF/39T.pdf>>. Acesso em: 18/09/2013. p. 3.

Liberal. O Código Civil Francês, de 1804 (consagrado como o “Código Napoleônico”), e o Código Civil Alemão (BGB) de 1900 assentavam-se na ideia de igualdade entre os indivíduos, os quais teriam as mesmas condições de adquirir e usufruir dos bens.

O caráter absoluto do direito de propriedade evidenciava-se no teor do artigo 544 do Código Napoleônico, o qual definiu a propriedade como “o direito de gozar e de dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que delas não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos”. Como ressalta Fábio Konder Comparato, “na concepção prevalecente em todo o século XIX, a propriedade figurou como o instituto central do Direito privado, em torno do qual gravitariam todos os bens, em contraposição às pessoas”<sup>74</sup>.

Como sublinha Carmen Lucia Silveira Ramos, embora afirmassem a igualdade como princípio basilar, os códigos construídos sob o modelo do Estado Liberal contribuíram para impossibilitar o alcance desse princípio no plano material. A lei, ao estabelecer uma situação de igualdade formal entre os indivíduos, deixou de lado quaisquer considerações acerca das diferenças sociais, aprofundando as desigualdades e a concentração de renda:

A igualdade, fundada na ideia abstrata de pessoa, partindo de um pressuposto meramente formal, baseado na autonomia da vontade, e na iniciativa privada, no entanto, veio acompanhada de um paradoxo, que traduz uma consequência do modelo liberal-burguês adotado: a prevalência dos valores relativos à apropriação de bens sobre o ser, impedindo a efetiva valorização da dignidade humana, o respeito à justiça distributiva e à igualdade material ou substancial.<sup>75</sup>

As primeiras críticas formuladas ao exercício pleno dos poderes proprietários centraram-se na necessidade de impor limites e conter o abuso de direito. Judith Martins-Costa destaca que a oposição mais vigorosa ao modelo individualista da propriedade foi enunciada ao final do século XIX por Leon Duguit. O jurista francês questionou a base dos sistemas de codificação e de defesa da propriedade exclusivista, a qual estaria calcada na noção de um direito subjetivo absoluto, ou seja, no direito reconhecido de um indivíduo para impor sua vontade sobre os demais. Ao tecer suas críticas ao conceito de direito subjetivo, Duguit propôs a

<sup>74</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato\\_direitos\\_deveres\\_fundamentais\\_materia\\_propriedade.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_direitos_deveres_fundamentais_materia_propriedade.pdf)>. Acesso em 20/06/2013, p. 2.

<sup>75</sup> RAMOS, Carmen Lucia Silveira. A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras. In: FACHIN, Luiz Edson (coord.). **Repensando fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 5-6.

substituição do modelo proprietário individualista, afirmando que a propriedade é uma função social.<sup>76</sup>

Para a doutrina liberal do século XIX, a função social da propriedade seria cumprida diante da mera apropriação, configurando-se como expressão do exercício da liberdade humana, segundo o postulado da autonomia da vontade. Essa concepção foi severamente criticada pela teoria marxista, que identificou a propriedade não como uma expressão do indivíduo e da liberdade, mas com a noção de mercadoria, “elemento mobilizador de riqueza, objeto de troca e de supremacia do capital sobre o trabalho”<sup>77</sup>.

Com o Estado Social, o intervencionismo estatal dirigiu-se para a realização da justiça social redistributiva, em meio a reivindicações sociais que revelavam o anseio para concretização da igualdade, formalmente garantida pelo ordenamento jurídico, mas sem correspondente no plano fático. Nesse contexto, “a propriedade passa a ter função central de redistribuição de rendas”, obrigando seu titular a atentar-se para limites e restrições das mais diversas ordens, em consideração à realização dos direitos dos não proprietários<sup>78</sup>.

Com a consolidação do Estado Constitucional de Direito, ocorreu o gradativo abandono da ideia de propriedade como um direito absoluto. A norma constitucional e os princípios por ela determinados passaram a conceber a propriedade não apenas como expressão da liberdade individual, mas como instituto cujo uso e exploração deve ser realizado de maneira responsável, com vistas a objetivos socialmente considerados.

André Osorio Gondinho destaca que a valorização do instituto da função social não representou um rompimento com as garantias associadas ao direito de propriedade, mas tão somente a inserção de um compromisso no ordenamento jurídico para o exercício dos poderes proprietários com base em um viés social<sup>79</sup>. Em realidade, longe de simbolizar uma negação do direito à propriedade, o princípio passou a desempenhar um papel de garantidor da propriedade privada. Essa análise é pontuada por Orlando Gomes, citado por Gondinho, ao afirmar que:

---

<sup>76</sup> MARTINS-COSTA, Judith. **Diretrizes Teóricas do Novo Código Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.146-147.

<sup>77</sup> TEPEDINO, Gustavo. A nova propriedade...*Op. cit.*,p. 74.

<sup>78</sup> *Idem*.

<sup>79</sup> GONDINHO, André Osorio. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). **Problemas de Direito Civil-Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar. 2001. p.403.

Para os socialistas autênticos, a fórmula função social, sobre ser uma concepção sociológica e não um conceito técnico-jurídico, revela profunda hipocrisia pois não mais serve do que para embelezar e esconder a substância da propriedade capitalista. É que legitima o lucro ao configurar a atividade do produtor de riqueza, do empresário, do capitalista, como exercício de uma profissão no interesse geral. Seu conteúdo essencial permanece intangível, assim como seus componentes estruturais. A propriedade continua privada, isto é, exclusiva e transmissível livremente. Do fato de poder ser desapropriada com maior facilidade e de poder ser nacionalizada como mais desenvoltura não resulta que a sua substância se estaria deteriorando<sup>80</sup>.

Embora o instituto da função social não signifique uma ruptura em relação ao direito à propriedade privada, é possível inferir que, sob a configuração do Estado Democrático de Direito, não se permite o uso irrestrito e irresponsável dos poderes proprietários. Mesmo diante de modelos estatais fundamentados nos princípios da economia de mercado, o ordenamento jurídico impõem limites ao uso da propriedade, destacando-se a necessidade de respeito ao meio ambiente, ao valor do trabalho e ao princípio da dignidade da pessoa humana.

## 2.3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

O destaque à função social determinado pela Constituição Federal e pelo Código Civil, como salienta Thereza Cristian Gosdal, alçou a promoção do ser humano ao centro do ordenamento jurídico brasileiro, reconhecendo-se a pessoa humana como valor máximo da ordem jurídica<sup>81</sup>. Embora seja a compreensão atualmente predominante acerca do direito de propriedade, essa concepção foi apenas recentemente consolidada e integrada ao ordenamento jurídico brasileiro.

Como ressaltam Luiz Edson Fachin e Marcos Gonçalves, a percepção da propriedade como um direito absoluto, com base nas codificações europeias do século XIX, perdurou no Brasil até o último quarto do século XX, “sem nenhuma alteração estrutural”<sup>82</sup>. Conforme o regime instituído pelo Código Civil de 1916, as

<sup>80</sup> GOMES, Orlando *Apud* GONDINHO, André Osorio. Op. cit., p. 403.

<sup>81</sup> GOSDAL. *Op. Cit.* pp.131-132.

<sup>82</sup> FACHIN, Luiz Edson; GONÇALVES, Marcos Alberto Rocha. Aspectos da funcionalização da propriedade no modelo brasileiro. In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de (Org.). **Direitos fundamentais na Constituição de 1988: estudos comemorativos aos seus vinte anos.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2008, p. 138.

normas que regulavam o direito de propriedade no Brasil possuíam orientação fortemente marcada pelo Código Civil Napoleônico, de 1804, e pelo Código Civil Alemão, o BGB, de 1900.

Sob a ótica individualista da propriedade unitária, o Código Civil Brasileiro de 1916 conceituava a propriedade a partir dos direitos assegurados aos proprietários. Para Tepedino e Schreiber,

Inspirado pelo modelo do Code Napoléon, que define a propriedade como o direito de usar e dispor da coisa “de la manière plus absolue”, o Código Civil brasileiro de 1916 tratou da propriedade apenas sob o seu aspecto estrutural, como um feixe de poderes atribuídos ao proprietário. Era natural, por isso e por razões históricas, que se visse na propriedade um direito cuja única função era atender aos interesses particulares do seu titular. Ainda que abusos mais visíveis no exercício deste direito viessem coibidos por figuras como o abuso do direito ou a teoria dos atos emulativos, é certo que, em um país de formação essencialmente latifundiária, como o Brasil, os excessos do poder do proprietário passavam muitas vezes despercebidos, sobretudo se praticados em face de interesses não-proprietários.<sup>83</sup>

No contexto brasileiro, o gradativo avanço da industrialização no século XX e o surgimento de novos estratos sociais evidenciaram a incapacidade do Código Civil de 1916 em oferecer respostas para as demandas sociais nascentes. Isso fez com que o Estado fosse levado a produzir leis especiais, “extracodificadas”<sup>84</sup>, com intuito de regular as novas situações sociais.

Apesar de terem sido baseadas em uma noção exclusivista da propriedade, as cartas constitucionais brasileiras de 1934 e de 1937 delinearam certa limitação ao exercício desse direito, conforme o interesse social. Nesse sentido, a Constituição de 1934 afirmava a garantia ao direito de propriedade, determinando que seu exercício não deve colidir contra o interesse social ou coletivo.<sup>85</sup>

<sup>83</sup> TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, nº 6 - Junho de 2005. Disponível em: <<http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/04.pdf>>. Acesso em 11/06/2013.

<sup>84</sup> TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil. 4. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 5.

<sup>85</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em: 15 de set. 2013. 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

A Constituição Federal de 1946 trouxe maior inovação ao enunciar o condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social, cabendo à lei determinar a sua distribuição igualitária.<sup>86</sup>

A garantia formal da propriedade e a afirmação da necessidade de observação de seu uso social foram também expressos na Constituição de 1967, promulgada sob o regime militar instaurado com o golpe de 1964. O diploma legal foi o primeiro a utilizar no ordenamento jurídico brasileiro o termo “função social da propriedade”.<sup>87</sup>

Elaborada após o término da Ditadura Militar, a Constituição de 1988 foi formulada sob o paradigma do novo constitucionalismo e do Estado Democrático de Direito. O texto constitucional expressou, em suas disposições, as mudanças ocorridas no país ao longo do século XX, em especial ao crescimento de demandas diretamente relacionadas ao aumento populacional e às consequências da urbanização e da industrialização:

Neste contexto, a Constituição Federal brasileira de 1988 foi levada a refletir, em várias de suas normas, um perfil solidarista e intervencionista, atendendo, ao menos formalmente – tendo em vista que estas garantias, como regra, não se tornaram efetivas no cotidiano dos cidadãos e na operacionalização do direito – a pressões sociais, na busca de mecanismos capazes de suprir as necessidades dos cidadãos, em especial dos excluídos.<sup>88</sup>

De acordo com Gustavo Tepedino e Anderson Shreiber, a Carta de 1988 rompeu com o modelo civilista tradicional e afirmou critérios para realização social da propriedade privada<sup>89</sup>. A Constituição Federal determinou um *status* concretizante à funcionalização da propriedade, ao referenciá-la como direito e garantia individual, princípio da ordem econômica e garantia fundamental da ordem jurídica. A noção de função social passou a ter importância tão destacada que, como frisam os autores, tornou-se parte do próprio conceito de propriedade<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013. Art. 14, § 16: É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro; (...) Art. 147 – O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.

<sup>87</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm)>. Acesso em: 15 set. 2013. Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III - função social da propriedade.

<sup>88</sup> RAMOS. *Op. Cit.* p.15.

<sup>89</sup> TEPEDINO; SHREIBER. *Op. Cit.* p. 102.

<sup>90</sup> *Ibidem.* p.105.



Na carta constitucional de 1988, o direito à propriedade é expressamente assegurado como direito fundamental. O exercício desse direito, contudo, encontra-se limitado pelo próprio texto constitucional, que determina à propriedade o atendimento de sua função social.<sup>91</sup>

A necessidade de cumprimento da função social da propriedade privada é também ressaltada como princípio da ordem econômica brasileira<sup>92</sup>. A observância da realização desse princípio é ainda enunciada como incumbência dos Municípios, os quais são responsáveis por expressar as exigências fundamentais ao cumprimento da função social no plano diretor das cidades<sup>93</sup>.

Tepedino e Schreiber destacam que a Carta de 1988 superou a generalidade associada ao princípio da função social nas constituições brasileiras anteriores, apontando um “conteúdo mínimo” ao cumprimento da função social<sup>94</sup>. A realização desse princípio no que concerne à propriedade rural é objetivamente demarcada no texto constitucional, o qual aponta a necessidade de observância do aproveitamento adequado da propriedade, com respeito ao meio ambiente e às relações de trabalho.<sup>95</sup>

Os dispositivos constitucionais supracitados demonstram o abandono do viés meramente privatista e individualista acerca do direito de propriedade, que passou a ser vinculado ao atendimento do interesse coletivo. Nesse sentido, Rochelle Jelinek

<sup>91</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013.. Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

<sup>92</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II - a propriedade privada; III - função social da propriedade”.

<sup>93</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...) §2º - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

<sup>94</sup> TEPEDINO; SCHEREIBER. *Op. cit.* p.103.

<sup>95</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

ênfatiza que a função social é hodiernamente concebida como elemento essencial da propriedade, a qual deve ser utilizada com respeito ao princípio fundamental da dignidade humana:

Na atual ordem jurídico-constitucional, a função social é parte integrante do conteúdo da propriedade privada. A propriedade tende a traduzir uma relação entre sujeito e bem cujo exercício em prol da sociedade apresenta interesse público relevante, traduzindo um direito-meio, e não um direito-fim, não sendo garantia em si mesma, só se justificando como instrumento de viabilização de valores fundamentais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana<sup>96</sup>.

Uma vez que o texto constitucional vincula o Estado e os particulares ao cumprimento da função social no exercício dos poderes proprietários, a propriedade configura-se como “fonte de deveres fundamentais”, conforme salienta Fábio Konder Comparato<sup>97</sup>. A função social da propriedade não consiste em uma simples orientação e, tal como as demais normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, possui aplicação imediata e consiste em vínculo efetivo estabelecido a toda a sociedade.

O condicionamento da propriedade ao desempenho da função social também pode ser encontrado na legislação infraconstitucional, notadamente nas disposições do Estatuto da Terra<sup>98</sup> e do Código Civil de 2002. Segundo o atual diploma civil brasileiro, a propriedade e os atos da vida civil devem ser pautados pelo interesse coletivo, afim de que o direito de propriedade seja exercido em conformidade com suas finalidades econômicas e sociais<sup>99</sup>. Para Sílvio Venosa, a propriedade protegida pelo Código Civil de 2002 caracteriza-se por possuir um sentido social, motivo pelo

<sup>96</sup> JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso 20/06/2013. p. 21.

<sup>97</sup> COMPARATO. *Op. Cit.* p. 5

<sup>98</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Estatuto da Terra. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm)>. Acesso em: 30 out. 2013. Art. 2º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

<sup>99</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 24 out. 2013. Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

qual se afasta da concepção do código de 1916<sup>100</sup>. O Código Civil de 2002 também estabelece a função social como princípio norteador da liberdade de contratar, restringindo, portanto, o espaço da autonomia privada<sup>101</sup>.

O interesse coletivo e o cumprimento da função social da propriedade encontram-se também nos termos do Decreto Federal nº. 95.715/88<sup>102</sup>, que regulamenta a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, e da Lei Federal nº. 4.132/62, a qual define os casos de desapropriação por interesse social<sup>103</sup>.

As concepções esboçadas em âmbito constitucional e infraconstitucional relativas ao direito de propriedade, portanto, indicam o afastamento de uma percepção de tal direito como uma garantia absoluta, passando-se à predominância da compreensão da propriedade com base na realização de sua função social. Nesse sentido, o próprio conceito de propriedade sofreu uma transformação, ao incorporar a realização da função social como elemento estruturante e não como mero limitador.

Com fundamento em uma interpretação sistemática do texto constitucional, Eros Grau frisa que a propriedade somente pode ser caracterizada como tal em caso de cumprimento da função social. Dessa forma, para o autor, caso o uso da propriedade deixe de observar os requisitos da funcionalização, o bem não seria mais considerado propriedade para o direito brasileiro, deixando de contar com as garantias juridicamente asseguradas a sua tutela:

(...) se a propriedade dotada de função social não estiver sendo atuada de modo que essa função seja atendida, teremos que o detentor de propriedade como tal já não será mais titular de direito (de propriedade) sobre ela.<sup>104</sup>

<sup>100</sup> VENOSA, Silvio. **Direito Civil: direitos reais**. v. 5. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 199.

<sup>101</sup> BRASIL. Presidência da República. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 24 out. 2013. Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”.

<sup>102</sup> BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº. 95.715. Disponível em:** <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1988/decreto-95715-10-fevereiro-1988-446425-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 out. 2013. Art. 1º. A União desapropriará por interesse social, para reforma agrária, a propriedade rural, situada em zona prioritária (art. 2º), desde que esteja inexplorada ou o tipo de exploração contrarie os princípios que informam a ordem econômica ou social (art. 3º).

<sup>103</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº. 4.132, de 10 de setembro de 1962**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm)>. Acesso em: 22 out. 2013. Art. 1º A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social, na forma do art. 147 da Constituição Federal.

<sup>104</sup> GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**. São Paulo: RT, 1989, p. 111.

Pietro Perlingieri salienta que a função social envolve o “conteúdo global da disciplina proprietária, não apenas os limites”<sup>105</sup>, reforçando a ideia de que a função social é parte do conceito de propriedade. Essa visão é compartilhada por Gustavo Tepedino e Anderson Scheireiber, os quais afirmam que

A noção encontra-se de tal forma consolidada na experiência brasileira dos últimos anos, que não há dúvidas de que a garantia da propriedade não pode ser vista mais à parte de sua conformação aos interesses sociais. Em outras palavras: não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social.<sup>106</sup>

Como visto, além da função social da propriedade, o ordenamento jurídico brasileiro alçou a dignidade humana, a justiça social e o valor social do trabalho ao patamar de princípios fundamentais, valores basilares, cuja concretização deve ser assegurada pelo poder público. A exploração do trabalho em regime análogo à escravidão viola todas essas garantias, motivo pelo qual enseja efetiva punição por parte do Estado, a fim de garantir-se a tutela de bens jurídicos essenciais. Em conformidade com os princípios norteadores do Estado Constitucional de Direito, a permanência do trabalho escravo não apenas se constitui em afronta a valores éticos e morais como também em relação a compromissos e garantias que norteiam os fundamentos políticos e jurídicos do Estado brasileiro.

Com base nesses pressupostos, o próximo capítulo trata do debate acerca das hipóteses de perdimento da propriedade previstas pela Constituição Federal e analisa a Proposta de Emenda Constitucional nº. 438/2001. A proposta prevê a expropriação da propriedade em que for verificada a exploração de trabalho escravo e visa constituir-se como um mecanismo capaz de contribuir para a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados.

---

<sup>105</sup> PERLINGIERE, Pietro. **Perfis do Direito Civil**. Introdução ao Direito Civil Constitucional. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

<sup>106</sup> TEPEDINO; SCHEIREIBER. *Op. Cit.* p.105.

### 3. A POSSIBILIDADE DE EXPROPRIAÇÃO DA PROPRIEDADE DIANTE DA OCORRÊNCIA DE TRABALHO ESCRAVO

#### 3.1 HIPÓTESES DE PERDIMENTO DE BENS PREVISTAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O fundamento para a intervenção do Estado na propriedade privada consiste na supremacia do interesse público, pois, para que o poder público alcance os fins socialmente pretendidos, há determinadas situações em se torna necessário algum grau de intervenção na esfera individual. Para José dos Santos Carvalho Filho, além da supremacia do interesse público, a intervenção do Estado na propriedade também possui uma justificativa política e jurídica: o exercício da função social. Nesses termos, embora a Constituição Federal assegure tutela especial ao direito de propriedade, impõe uma série de limitações a seu exercício, de modo a garantir a preeminência dos interesses coletivos. Sobre a transformação do papel exercido pelo Estado desde o século XIX, o autor sustenta que

Saindo daquela posição de indiferente distância, o Estado contemporâneo foi assumindo a tarefa de assegurar a prestação dos serviços fundamentais e ampliando seu espectro social, procurando a proteção da sociedade vista como um todo, e não mais como um somatório de individualidades. Para tanto, precisou imiscuir-se nas relações privadas.<sup>107</sup>

A hipótese de perdimento de bens pelos particulares é expressamente prevista pela Constituição Federal, que estabelece a individualização da pena na esfera criminal como garantia fundamental, mas autoriza que a condenação em âmbito cível referente à obrigação de reparar o dano e à decretação do perdimento de bens possa ser estendida aos sucessores, até o limite do patrimônio transferido<sup>108</sup>. A Carta de 1988 estabelece a regra geral no que concerne ao perdimento de bens, autorizando a desapropriação com base nos requisitos de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, com o pagamento de “justa

<sup>107</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 768.

<sup>108</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 5º. (...) XLV - nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido; XLVI - a lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: (...) b) perda de bens”.

e prévia indenização em dinheiro”, à exceção dos casos previstos pela própria Constituição.<sup>109</sup>

O interesse público justifica a intervenção do Estado na propriedade tanto em âmbito restritivo quanto em termos supressivos. Como salienta Carvalho Filho, a intervenção restritiva refere-se às modalidades que impõem limites ao proprietário para o uso do bem, como ocorre nas situações de tombamento, de servidão administrativa, de ocupação temporária e de limitações administrativas<sup>110</sup>. Já a intervenção supressiva é conceituada como a modalidade em que “o Estado, valendo-se da supremacia que possui em relação aos indivíduos, transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro, em virtude de algum interesse público previsto na lei”<sup>111</sup>. A intervenção supressiva diz respeito às hipóteses de desapropriação, as quais consistem em “expropriação realizada pelo Estado”, tendo como resultado a perda do bem pelo proprietário particular.<sup>112</sup>

Sobre os conceitos de utilidade pública, necessidade pública e interesse social, classificados como pressupostos da desapropriação, o autor enfatiza que

Ocorre a *utilidade pública* quando a transferência do bem se afigura conveniente para a Administração. Já a *necessidade pública* é aquela que decorre de situações de emergência, cuja solução exija a desapropriação do bem.

(...)

O interesse social consiste naquelas hipóteses em que mais se realça a função social da propriedade. O Poder Público, nesses casos, tem preponderantemente o objetivo de neutralizar de alguma forma as desigualdades coletivas. Exemplo mais marcante é a reforma agrária, ou o assentamento de colonos.<sup>113</sup>

Em consonância com a Constituição Federal, a propriedade urbana poderá ser desapropriada em razão de inadequação ao cumprimento de sua função social. Conforme o texto constitucional, a propriedade urbana cumpre sua função social ao atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade, as quais devem estar expressas em seu plano diretor. De acordo com a Constituição Federal também a propriedade rural que descumpra sua função social estará sujeita à desapropriação,

<sup>109</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 5º. (...) XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

<sup>110</sup> CARVALHO FILHO. *Op. Cit.* p. 774.

<sup>111</sup> *Idem*.

<sup>112</sup> *Ibidem*, p. 808.

<sup>113</sup> *Ibidem*. pp. 810-811.

a ser realizada por meio do pagamento em títulos da dívida agrária, sendo da União Federal a competência para a desapropriação.<sup>114</sup>

Tanto no caso da desapropriação urbana quanto na desapropriação rural, há manifesta previsão de pagamento prévio, pelo Estado, de indenização ao proprietário destituído do bem, motivo pelo qual a doutrina aponta a onerosidade como uma das características fundamentais da desapropriação. Para Carvalho Filho, entretanto, o texto da Constituição também estabelece uma modalidade de desapropriação não onerosa, que envolve a vedação do pagamento de indenização por parte do Estado. Essa forma de desapropriação, denominada pelo autor como “desapropriação confiscatória”<sup>115</sup> corresponde à hipótese contida no artigo 243 da Constituição Federal e consiste na expropriação sem indenização de terras em que for identificado o cultivo de plantas psicotrópicas<sup>116</sup>.

O uso da expressão “desapropriação confiscatória” em relação à hipótese de perdimento de bens expressa pelo artigo 243 da Constituição Federal não é unânime na doutrina. Enquanto que Carvalho Filho classifica essa forma de perdimento do bem como “desapropriação-sanção”, há autores que não enquadram a previsão entre as formas de desapropriação, mas como uma espécie de confisco.

Para Diógenes Gasparini, a desapropriação é uma espécie do gênero *expropriação* na qual a tomada da propriedade pelo Estado ocorre mediante o

<sup>114</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º. É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: (...) III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (...) Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

<sup>115</sup> CARVALHO FILHO. *Op. Cit.* p.812.

<sup>116</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 243. As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei.

pagamento de indenização, conforme critérios de utilidade pública ou de interesse social. No entendimento do autor, o confisco também se caracteriza como espécie de expropriação, contudo, diferencia-se da desapropriação por configurar-se como a retirada do bem do particular pelo Estado, sem qualquer pagamento de indenização<sup>117</sup>.

Paralelamente à discussão terminológica acerca da desapropriação e do confisco, apresenta-se como questão de maior relevância o debate doutrinário sobre as situações e efeitos dessas medidas de intervenção na propriedade privada. Relativamente a esse aspecto, evidenciam-se diferentes posicionamentos no que diz respeito à interpretação adequada dos dispositivos constitucionais.

Embora o texto constitucional vincule o direito à propriedade ao exercício da função social e estabeleça parâmetros para seu cumprimento, afirma que a propriedade produtiva será insuscetível de desapropriação<sup>118</sup>. Conforme José Afonso da Silva, essa determinação deve ser interpretada de maneira incondicional, tendo em vista que a supremacia constitucional exige a devida aplicação dos dispositivos com base em sua literalidade, mesmo diante de possíveis discordâncias em relação ao conteúdo das normas. Nesse sentido,

A proibição de desapropriação de propriedade produtiva, para fins de reforma agrária, com pagamento de indenização mediante título da dívida agrária, é, a nosso ver, absoluta, sendo inútil procurar interpretação diferente com base em nossos desejos. Isso não seria científico<sup>119</sup>.

A despeito desse posicionamento, parcela significativa da doutrina aponta que o dispositivo constitucional que veda a desapropriação da propriedade privada não pode ser analisado isoladamente. Para essa corrente, a interpretação do conjunto de princípios e regras do texto da Constituição Federal não apenas autoriza a desapropriação da propriedade em caso de grave descumprimento da função social, mesmo que produtiva, como também enseja a efetivação da desapropriação na modalidade sanção, sem qualquer tipo de indenização ao proprietário. Para André Osorio Gondinho,

---

<sup>117</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 622.

<sup>118</sup> BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 out. 2013. Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: (...) II - a propriedade produtiva.

<sup>119</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 697.



A Constituição Federal deve ser interpretada de forma sistemática, incluindo todo o seu texto e não em fragmentos, título por título, capítulo por capítulo. O princípio da função social da propriedade elencado entre as garantias fundamentais do cidadão e como fundamento de nossa ordem econômica deve, como já dito, instrumentalizar todo o tecido constitucional, criando um parâmetro interpretativo do ordenamento jurídico.<sup>120</sup>

Como destaca Gondinho, os princípios, valores e objetivos que alicerçam a República Federativa do Brasil, em especial a dignidade da pessoa humana, a cidadania, o valor social do trabalho e a justiça social, exaltam a supremacia do interesse social e da valorização da dignidade dos cidadãos em detrimento de valores de cunho meramente individualista:

Dessa forma, custa-nos acreditar que a propriedade produtiva, cuja produção, por exemplo, esteja baseada no trabalho escravo, infantil ou na devastação do meio ambiente, somente possa ser desapropriada mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Não nos parece que esta é a melhor solução frente ao Texto Constitucional. Em que pese opiniões contrárias, acreditamos que a melhor exegese da Constituição, utilizando sua sistemática e a sua teleologia, conduz para o reconhecimento da possibilidade de desapropriação-sanção da propriedade produtiva, quando esta não estiver cumprindo a sua função social.<sup>121</sup>

Fábio Konder Comparato ressalta que nem toda a propriedade privada pode ser considerada direito fundamental digno de proteção jurídica e refuta a possibilidade de pagamento de indenização em função da desapropriação ao proprietário que abusa do direito de propriedade, descumprindo com a função social. Para o autor,

Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação.<sup>122</sup>

Com fundamento em uma interpretação sistemática do texto constitucional, Eros Roberto Grau salienta que a propriedade somente pode ser caracterizada como tal em caso de cumprimento da função social. Se a utilização do bem é efetuada sem atender aos requisitos relacionados à função social, o bem deixa de

<sup>120</sup> GONDINHO. *Op. Cit.* p. 415.

<sup>121</sup> *Idem.*

<sup>122</sup> COMPARATO. *Op. cit.*, p.5

ser considerado propriedade e de fazer jus às garantias asseguradas pelo ordenamento jurídico<sup>123</sup>. Para o autor, diante de circunstância em que se identifica a inexistência de propriedade, não há cabimento em determinar o pagamento de indenização por parte do Estado:

(...) não há, na hipótese de propriedade que não cumpre sua função social, “propriedade” desapropriável. Pois é evidente que só se pode desapropriar a propriedade; onde ela não existe, não há o que desapropriar.

(...)

Em consequência – prossigo – se, em caso como tal, o Estado “desapropria” essa “propriedade” (que não cumpre sua função social, repita-se), indenizando o “proprietário”, o pagamento dessa indenização consubstancia pagamento indevido, ao qual corresponderá o enriquecimento sem causa do “proprietário”.<sup>124</sup>

Adotando-se a compreensão de que a função social é parte do próprio conceito de propriedade, mostra-se incongruente a desapropriação indenizatória da propriedade que descumpre os requisitos da funcionalização. Na mesma linha de entendimento de Eros Roberto Grau, Carlos Frederico Marés enfatiza que o bem utilizado em dissonância ao princípio da função social sequer pode ser tratado como propriedade e não possui os direitos assegurados pelo ordenamento jurídico:

Quer dizer, o proprietário que não obra no sentido de fazer cumprir a função social de sua terra perde-a, ou não tem direito a ela. Ou, dito de forma mais concorde com a Constituição, não tem direito à proteção, enquanto não faz cumprir sua função social. A propriedade é um direito criado, inventado, construído, constituído. Ao construí-lo a Constituição lhe deu uma condição de existência, de reconhecimento social e jurídico; ao não cumprir essa condição imposta pela lei, não pode o detentor de um título invocar a mesma lei para proteger-se de quem quer fazer da terra o que a lei determina que se faça. O proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social não está protegido pelo Direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção, com as ações judiciais possessórias e reivindicatórias para reaver a terra de quem as use, mais ainda se quem as usa está fazendo cumprir a função social, isto é, está agindo conforme a lei.<sup>125</sup>

No caso da exploração da mão de obra em regime análogo ao de escravo, além do desrespeito aos princípios constitucionais supracitados, configura-se a ocorrência de crime previsto pelo Código Penal<sup>126</sup>. Frente à realização de uma

<sup>123</sup> GRAU. *Op. cit.*, p. 337.

<sup>124</sup> *Idem*.

<sup>125</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre Sérgio Antonio Fabris Editor. Ed. 2003, p. 117.

<sup>126</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 30 abr. 2013. Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a

atividade ilícita dessa natureza, deve ser afastada a possibilidade de desapropriação da propriedade com o pagamento de indenização pelo Estado. Do contrário, o poder público estaria oferecendo ao proprietário uma compensação em razão do perdimento do bem utilizado para o cometimento de um crime. Dessa forma, a possibilidade de perdimento da propriedade em que se explora a mão de obra em regime análogo ao da escravidão, na modalidade de desapropriação sancionatória, tal como previsto para os casos de plantio de psicotrópicos, conforma-se como medida cabível diante de tal desrespeito a valores basilares da Constituição Federal.

### 3.2 A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº. 438/2001

Como afirmado, relevante parcela da doutrina considera que os dispositivos já consolidados no ordenamento jurídico brasileiro, em especial o teor da Constituição Federal de 1988, autorizam a desapropriação sancionatória diante de situação de descumprimento da função social da propriedade. Com base nesse entendimento, seria possível afirmar a possibilidade de desapropriação sem indenização ao proprietário do imóvel urbano ou rural em que for identificada situação de redução de trabalhadores à condição análoga à de escravo.

A despeito dessa interpretação, não há registro de decisões judiciais que tenham determinado a desapropriação de terras ou imóveis urbanos frente à ocorrência de trabalho escravo. Ademais, como exposto no capítulo 1, o Brasil é ainda apontado como ineficaz no combate a essa forma de exploração da força de trabalho. Entre os fatores que podem ser apontados para a continuidade do problema, é possível ressaltar a permanência de polêmicas e de dúvidas na doutrina e na jurisprudência brasileiras acerca da correta interpretação do dispositivo constitucional que afirma a impossibilidade de desapropriação da propriedade produtiva. Embora autores como Eros Roberto Grau e Fabio Konder Comparato sustentem que o texto constitucional deve ser interpretado sistematicamente, parte da doutrina argumenta a favor de uma compreensão restritiva desse dispositivo,

---

jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

salientando a vedação à desapropriação sancionatória da propriedade considerada produtiva.

Somada à polêmica acerca do dispositivo constitucional, verifica-se a existência de uma tendência à mitigação do problema e à descriminalização do trabalho escravo pela cultura jurídica brasileira, tal como afirmado por João Gustavo Vieira Velloso<sup>127</sup>. Além disso, apesar da relevância conferida pelo ordenamento jurídico ao princípio da função social, remanescem no seio social concepções sobre o direito de propriedade ainda atreladas à plena impossibilidade de interferência na esfera privada, mesmo diante do cometimento de graves violações a garantias constitucionalmente asseguradas.

Com o objetivo de afirmar a necessidade de combate ao trabalho escravo e a proteção aos direitos dos trabalhadores, foi apresentada no Congresso Nacional uma proposta de emenda ao texto constitucional que prevê o perdimento sem indenização da propriedade particular na qual for verificada a ocorrência do ilícito. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 438/200<sup>128</sup> (conforme a denominação recebida na Câmara dos Deputados) visa à alteração do artigo 243 da Constituição Federal para que seja incluída a determinação para a expropriação sancionatória de propriedade rurais e urbanas em que for encontrada a exploração de trabalho escravo, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Tal proposta, por acrescentar uma previsão expressa de perdimento sancionatório da propriedade, poderia contribuir para a repressão ao crime de redução à condição análoga à de escravo, dirimindo as dúvidas supracitadas acerca da devida interpretação da norma constitucional.

O texto original do artigo 243 da Carta de 1988 autoriza a intervenção do Estado na propriedade privada para efetuar a expropriação, sem indenização, somente no caso de glebas em que for identificado o cultivo de plantas psicotrópicas. Em tramitação no Congresso Nacional desde 1999, a PEC 438 estabelece que a previsão de penalidade de expropriação não indenizatória seja aplicada tanto para os casos de cultivo de psicotrópicos quanto nas situações de exploração de trabalho escravo, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a

<sup>127</sup> VELLOSO, João Gustavo Vieira. **Crime, mercado...** Op. cit., p.11.

<sup>128</sup> No Senado Federal, a proposta foi denominada como PEC nº. 57-A.

programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com a destinação específica, na forma da lei.

Caso a proposta seja aprovada, o emprego de força de trabalho em regime análogo ao escravo passaria a configurar-se como prática capaz de ensejar a expropriação do imóvel sem direito à indenização ao proprietário, caracterizando-se, portanto, como hipótese de “confisco” ou “desapropriação confiscatória”. Tal forma de perdimento de bens constitui-se como exceção à previsão constitucional de pagamento de “justa e prévia” indenização ao proprietário de imóvel desapropriado pelo poder público. A inserção da exploração de trabalho escravo como hipótese de desapropriação confiscatória tem como objetivo reprimir o uso da propriedade privada para a prática de crime de alta gravidade e grande impacto social.

Conforme o texto da PEC, a redação proposta ao artigo 243 atingiria tanto imóveis urbanos quanto imóveis rurais nos quais fosse identificada a presença de trabalho escravo. Caso a medida seja aprovada, a propriedade expropriada seria destinada à reforma agrária ou a programas de habitação popular. A redação do parágrafo único constante na proposta afirma que os bens apreendidos tanto em caso de tráfico ilícito de entorpecentes quanto em situação de submissão da força de trabalho a regime de escravidão sejam confiscados, convertidos em pecúnia e revertidos a fundo especial, a ser regulamentado em lei específica.

O texto da PEC determina que o processo de expropriação da propriedade seja efetuado em consonância o que dispõe o artigo 5º. da Constituição Federal, a fim de garantir o respeito aos direitos e deveres individuais constitucionalmente estabelecidos, assegurando-se todas as garantias processuais, a exemplo do devido processo legal. Assim, embora a inclusão da medida ao texto constitucional acarretaria um maior grau de intervenção do Estado na esfera privada, não afastaria o dever de observância aos princípios e garantias fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro.

A situação de exploração de trabalho escravo não é conceituada no conteúdo proposto pela PEC ao artigo 243 da Constituição Federal. Para verificação da prática desse ilícito, seria necessário recorrer ao conceito adotado pela legislação infraconstitucional, em especial o teor do artigo 149 do Código Penal brasileiro, que

apresenta a definição e as formas sob as quais é possível ser identificado o crime de redução de trabalhador à condição análoga à de escravo.

A medida de expropriação proposta no texto da PEC não afasta a aplicação de outras sanções aos empregadores que forem flagrados explorando a mão de obra em regime análogo ao escravo. Para uma mesma situação analisada, a Justiça do Trabalho continuaria exercendo competência para julgar as questões referentes os direitos trabalhistas violados a cada trabalhador envolvido, definindo as verbas trabalhistas a serem determinadas e os valores das indenizações a serem pagas aos trabalhadores. A expropriação também não elimina a responsabilização criminal, podendo ser aplicada concomitantemente à pena de prisão prevista pelo artigo 149 do Código Penal.

### 3.3 HISTÓRICO DA PEC Nº. 438/2001

A permanência do trabalho escravo foi oficialmente reconhecida no Brasil no ano de 1995, após a apresentação de uma denúncia de grave violação de direitos humanos à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). A denúncia foi formula por organizações não governamentais internacionais que relataram a ocorrência de exploração de trabalho forçado na Fazenda Espirito Santo, no estado do Pará.

Conforme as alegações apresentadas à OEA, no ano de 1989, um trabalhador foi morto e outro foi gravemente ferido quando tentaram escapar da fazenda, na qual eram submetidos a condições de trabalho forçado. Na propriedade, outros 60 trabalhadores eram submetidos à situação de escravidão, com precariedade de condições de higiene e alimentação, e à vigilância armada constante, com plena impossibilidade de deixar o local de trabalho.

A tramitação da ação na Comissão Interamericana envolveu uma visita da comissão ao Brasil para observação das denúncias de trabalho escravo e a realização de inúmeras audiências e reuniões de trabalho. Em 2003, foi assinado um acordo de solução amistosa prevendo a reparação de danos ao trabalhador que

sobreviveu à tentativa de assassinato, a punição dos responsáveis e o implemento de diversas medidas para repressão à continuidade do trabalho escravo no Brasil<sup>129</sup>.

Anteriormente à repercussão internacional, as denúncias de trabalho escravo eram ignoradas pelo governo brasileiro e não havia registro de qualquer forma de responsabilização dos empregadores envolvidos. Após o incidente, que ficou conhecido como o “Caso José Pereira”, nome do trabalhador que sobreviveu à perseguição empreendida pelos capangas da fazenda, o Brasil começou a tomar medidas para combater essa forma de exploração da força de trabalho.

Em 1995, ano em que o Brasil reconheceu a existência de trabalho escravo no território nacional, foi apresentada na Câmara Federal a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 232/95, pelo deputado Paulo Rocha, prevendo a expropriação de terras nas quais fosse encontrada a exploração de trabalho escravo. A medida, entretanto, não alcançou maior repercussão na Câmara dos Deputados. Em 1999, o senador Ademir Andrade apresentou ao Senado Federal a Proposta de Emenda Constitucional nº. 57A, que somente foi aprovada na Casa no ano de 2001. Ainda em 2001, a proposta foi enviada à Câmara Federal, onde recebeu a denominação de PEC nº. 438.

Em janeiro de 2004, o assassinato de três auditores fiscais e um motorista, que atuavam em uma ação de fiscalização em Unaí (Minas Gerais), gerou repercussão nacional e resultou em uma maior mobilização dos deputados para votação da PEC. Em 11 de agosto daquele ano, a proposta foi aprovada na Câmara Federal por 326 votos a favor, 10 contrários e 8 abstenções. Na aprovação em primeiro turno da proposta na Câmara, incorporou-se à redação original o conteúdo proposto pela Emenda nº.2, que estendeu a possibilidade desapropriação aos imóveis urbanos em que for identificada a exploração de trabalho escravo. Relativamente ao texto original da proposta, retirou-se a previsão de que teriam preferência no assentamento, após a expropriação, os trabalhadores que foram encontrados submetidos ao trabalho em condição análoga à de escravo, determinando-se que as terras integrem as políticas de reforma agrária vigentes no Brasil.

---

<sup>129</sup> O texto integral do acordo firmado pelo Brasil com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA pode ser encontrado em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003port/Brasil.11289.htm>>.

A votação em segundo turno na Câmara Federal, entretanto, somente ocorreu em maio de 2012, após intensas negociações entre os deputados, em meio a protestos de iniciativa popular, como manifestações e a entrega de um abaixo-assinado requerendo a aprovação da proposta<sup>130</sup>.

Como o texto da PEC foi emendado na Câmara, incluindo a possibilidade de desapropriação de imóveis urbanos em que for identificada a exploração de trabalho escravo, foi reencaminhado ao Senado para nova apreciação. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado aprovou o texto da PEC em junho de 2013, após a realização de um acordo entre os senadores, prevendo a criação de uma comissão composta por parlamentares das duas Casas legislativas<sup>131</sup>.

A vinculação da aprovação da proposta à celebração do acordo foi motivada pela intensa pressão exercida por senadores da Frente Parlamentar de Agropecuária, que representam os interesses do setor ruralista e afirmam estar temerosos quanto à possibilidade de expropriação arbitrária de terras. Conforme o acordo, a Comissão Especial Mista terá a tarefa de analisar um projeto para definir o que é trabalho escravo e outro para estabelecer a regulamentação dos processos de expropriação. Somente após o estabelecimento dessas premissas pela comissão é que o texto deverá ser analisado em plenário pelos senadores<sup>132</sup>.

O processo tramitação da PEC envolve também a discussão sobre a necessidade de ocorrência do trânsito em julgado da condenação criminal referente à prática do crime previsto pelo artigo 149 do Código Penal para que seja cabível a efetivação da expropriação da propriedade.

Em análise sobre a expropriação de terras nas quais se localize o cultivo de psicotrópicos, Suzana Pedroso de Souza sustenta que a natureza jurídica dessa forma de perdimento de bens tem caráter punitivo, mas possui natureza eminentemente cível e não deve ser confundida com a matéria penal. O processo de expropriação desenvolve-se no âmbito do Direito Civil, admitindo a hipótese de responsabilidade objetiva do proprietário, que possui dever de vigilância sobre a

<sup>130</sup> DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **Argumentos em favor da PEC contra o trabalho escravo**. Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/20354-argumentos-a-favor-da-pec-contra-o-trabalho-escravo>. Acesso em: 14/08/2013.

<sup>131</sup> AGÊNCIA SENADO. **Acordo permite aprovação da PEC do trabalho escravo na CCJ**. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/06/27/acordo-permite-aprovacao-da-pec-do-trabalho-escravo-na-ccj>. Acesso em: 14/08/2013.

<sup>132</sup> O trâmite da PEC nº 57-A no Senado Federal pode ser acompanhado em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=105791](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=105791).



utilização do bem. Por essa razão, não haveria necessidade de provar a efetiva culpa do proprietário pela prática específica do ato ilícito para que seja processada a desapropriação<sup>133</sup>.

Esse entendimento poderia ser estendido à expropriação em caso de exploração de trabalho escravo, já que tal ilícito seria equiparado ao cultivo de psicotrópicos a partir da nova redação do artigo 243 do texto constitucional, proposta pela PEC nº. 438/2001.

### 3.4 DIFICULDADES DE APROVAÇÃO DA PEC Nº. 438/2001 E PRESSÃO INTERNACIONAL FAVORÁVEL

No Congresso Nacional, a principal barreira apontada para a aprovação da PEC nº. 438/2001 consiste na oposição dos parlamentares que compõem a Frente Parlamentar de Agropecuária, conhecida como “bancada ruralista”<sup>134</sup>. Na visão desses parlamentares, antes de aprovar a medida, é preciso determinar com maior exatidão as situações que podem ser enquadradas como trabalho escravo, a fim de evitar a imposição de desapropriações sancionatórias abusivas. De modo geral, os parlamentares da bancada ruralista alegam não desconhecer a permanência da exploração do trabalho escravo no Brasil, mas afirmam a ocorrência de autuações indiscriminadas por parte dos fiscais do trabalho<sup>135</sup>.

Os deputados e senadores que representam os interesses de setor agropecuário brasileiro sustentam que a fiscalização empreendida pelos órgãos governamentais nas propriedades rurais muitas vezes enquadram como trabalho análogo ao escravo circunstâncias nas quais se verifica somente algum grau de descumprimento das normas trabalhistas. Em pronunciamento no dia 4 de julho de 2013, a senadora Kátia Abreu, presidente da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), requereu uma definição mais específica dos conceitos de jornada excessiva

<sup>133</sup> SOUSA, Suzana Pedrosa de. **Desapropriação de glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2664>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

<sup>134</sup> A oposição da bancada ruralista como maior dificuldade para aprovação do texto a PEC é mencionada em diversos veículos de comunicação, a exemplo da Agência de Notícias do Senado Federal. Cf.: AGÊNCIA SENADO. **A visão dos ruralistas**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/trabalho-escravo/pec-438/a-visao-dos-ruralistas.aspx>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>135</sup> AGÊNCIA SENADO. **A visão dos ruralistas**. *Op. cit.*

e condições degradantes de trabalho. Segundo a senadora, são recorrentes os casos de atos abusivos dos fiscais do trabalho que se aproveitariam da amplitude da interpretação legal para prejudicar deliberadamente os produtores rurais, inserindo-os na chamada “lista suja” do trabalho escravo. Como declarou a senadora Kátia Abreu, a definição de trabalho escravo contida no Código Penal brasileiro possui caráter excessivamente “subjetivo”, havendo necessidade de determinar com maior clareza quais situações práticas podem ser harmonizadas ao conceito<sup>136</sup>.

Em parecer elaborado pelo senador Aloysio Nunes Ferreira, para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, refuta-se a possibilidade de que a expropriação seja realizada por via de ato administrativo dos fiscais do trabalho ou de membros do Ministério Público do Trabalho. O relatório enfatiza que o conteúdo do artigo 5º da Constituição Federal veda a privação da liberdade e de bens sem o devido processo legal, o que fundamentaria a vedação da expropriação por mero ato administrativo<sup>137</sup>.

No texto atual do artigo 243, que prevê somente a expropriação das propriedades em que for identificado o plantio de psicotrópicos, embora se faça uso da expressão “imediatamente”, entende-se que a expropriação das terras em que for identificado o cultivo de psicotrópicos deve observar a forma disposta em lei, não se admitindo que seja efetuada de maneira imediata e por procedimento administrativo.

Na redação proposta pela PEC nº. 438 suprimiu-se o uso do termo “imediatamente”, a fim de oferecer ainda maior garantia de contraditório e ampla defesa, em observância ao devido processo legal. De acordo com o relatório do senador Aloysio Nunes Ferreira,

(...) não se justifica o temor da aplicação imediata de qualquer procedimento expropriatório, ao bel prazer dos órgãos fiscalizadores do trabalho, porque por força do devido processo legal e do contraditório, a prova da materialidade e da autoria em tais casos tem que ser a mais robusta possível.<sup>138</sup>

Antes da votação pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, a relatora especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para formas contemporâneas de escravidão, Gulnara Shahinian, enviou uma carta aberta

<sup>136</sup> AGÊNCIA SENADO. **Kátia Abreu quer definição clara de condições degradantes de trabalho**. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/07/04/katia-abreu-quer-definicao-clara-de-condicoes-degradantes-de-trabalho>>. Acesso em: 19/09/2013.

<sup>137</sup> SENADO FEDERAL. **Parecer do Senador Aloysio Nunes Ferreira**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/131063.pdf>>. Acesso em: 14/08/2013.

<sup>138</sup> *Idem*.

aos senadores, no dia 9 de agosto de 2013, na qual defendeu a aprovação imediata da PEC. Na carta, a relatora destacou a importância da aprovação da medida para o combate à permanência dessa forma de exploração do trabalho e afirmou que a aceitação da proposta no Brasil conta com o apoio manifestado por outras nações.

A relatora da ONU afirmou ter acompanhado a redefinição do conceito de trabalho escravo pela legislação brasileira e defendeu a redação constante no artigo 149 do Código Penal. Para Gulnara Shahinian, a maior dificuldade no combate ao trabalho escravo no Brasil não é a definição legal, mas a implementação do que dispõe o texto da lei, com a efetiva punição dos responsáveis. Conforme a relatora, a atual redação do artigo 149 encontra-se em conformidade “com todas as prerrogativas da lei internacional, especificamente da Convenção sobre Trabalho Forçado da Organização Internacional do Trabalho de 1930, e da Convenção pela Abolição do Trabalho Forçado da Organização Internacional do Trabalho de 1957”. Nesse sentido, a relatora demonstrou preocupação com a demora que pode ser gerada pela iniciativa de redefinição do trabalho escravo no Brasil, prejudicando e atrasando, “de maneira desnecessária”, a aprovação da PEC.<sup>139</sup>

### 3.5 A POSSIBILIDADE DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO E A OPORTUNIDADE DE EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Em razão da supremacia da Constituição, da natureza e da gravidade da penalidade prevista, a possibilidade de expropriação da propriedade em caso de exploração de trabalho escravo está sendo proposta na forma de emenda ao texto constitucional. Sobre esse instituto jurídico, José Afonso da Silva afirma tratar-se de umas das espécies de “processo formal de mudança das constituições rígidas”, pertencente ao gênero “reforma constitucional”<sup>140</sup>. A emenda constitucional implica uma alteração mais branda que a revisão, porém mais rigorosa do que a alteração legislativa provocada por meio de leis ordinárias<sup>141</sup>.

O poder de reforma constitucional é circunscrito a limitações inseridas na própria Constituição. A supremacia do texto constitucional não reside na

<sup>139</sup> A íntegra da carta enviada aos senadores pela relatora da ONU pode ser visualizada em: <<http://www.trabalhoescravo.org.br/noticia/49>>. Acesso em: 24/09/2013.

<sup>140</sup> SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 61.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 62.

imutabilidade, mas sim na imposição de uma maior dificuldade em âmbito formal e material a serem observadas para sua modificação. Em termos formais, é necessário que seja obedecido ao rito estabelecido pelo artigo 60 da Carta de 1988, que determina a observância dos quóruns para proposição e para votação de emendas. O poder de reforma é também restringido por limites materiais, havendo expressa vedação no texto constitucional à modificação de determinados dispositivos. Em conformidade com o texto constitucional, a forma federativa de Estado, o voto direito, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais não poderão ser objeto de proposta que vise à alteração da Constituição Federal. As chamadas cláusulas pétreas são imodificáveis e configuram-se como “limitações explícitas” à reforma constitucional, como preconiza José Afonso da Silva<sup>142</sup>.

Embora a previsão da PEC nº. 438/2001 atinja a propriedade, direito fundamental inserido entre as cláusulas pétreas da Constituição Federal, não determina violação a desse direito, pois, em nosso ordenamento jurídico, a propriedade não pode ser desvinculada do exercício de sua função social. A interpretação sistemática do texto constitucional relativiza o direito de propriedade, condicionando-o à funcionalização em prol da tutela do interesse social.

Além da realização da função social da propriedade, a expropriação proposta pela PEC nº. 438/2001 busca assegurar a concretização de valores constitucionalmente assegurados, em especial a dignidade humana, o valor social do trabalho e a justiça social. Nesses termos, diante de situações de flagrante desrespeito a esses princípios, como salienta Aldacy Rachid Coutinho, a promoção de medidas para a materialização dos direitos fundamentais mostra-se medida de caráter indispensável:

No espaço consolidado da democratização do país, especialmente com o despertar constitucional, o aviltamento da condição humana que se vê expropriada do direito de sobreviver com o fruto de seu trabalho, nesta sociedade em que coabita o regime escravocrata com o trabalho livre na casa da sociedade pós-industrial, encontra os olhos de quem percebe a emergência de uma eficácia dos direitos fundamentais como resposta ao descalabro.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>143</sup> COUTINHO, Aldacy Rachid. A autonomia privada: em busca da defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006, p.169.

A reforma do texto constitucional proposta, portanto, não colide com as limitações materiais pertinentes à modificação do texto constitucional. Ao contrário, coaduna-se com os princípios referidos, inserindo mais um mecanismo a fim de garantir sua efetivação.

Acerca da possibilidade de alteração do texto constitucional, Paulo Cesar Santos Bezerra acentua a necessidade de constante adequação às exigências da realidade social. Com base na teoria de Ferdinand Lassale, o autor enfatiza que, sem essa modificação adaptativa, a Constituição “não passaria de uma folha de papel, sem concretização no meio social”<sup>144</sup>. Para o autor,

A Constituição deve adequar-se às exigências inexoráveis da faticidade social, pois o caráter dinâmico das mudanças operadas na realidade circundante, com todos os seus problemas e dificuldades, reflete-se na evolução constitucional dos Estados. Sociologicamente, as Constituições são organismos vivos, em íntimo vínculo dialético com o meio circundante, com as forças presentes na sociedade, como, entre outros, as crenças, as convicções, as aspirações e anseios populares, a economia, a burocracia.<sup>145</sup>

Além de contribuir para a realização de direitos fundamentais, a previsão de expropriação como medida de combate ao trabalho escravo conta com apoio dos organismos e entidades internacionais. Se efetuada sem a descaracterização do crime previsto pelo artigo 149 do Código Penal, a aprovação da PEC 438 pelos parlamentares brasileiros pode fortalecer o compromisso assumido pelo Brasil perante a Organização dos Estados Americanos para instituição de mecanismos capazes de erradicar essa prática no país.

---

<sup>144</sup> BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Mutação constitucional**: os processos mutacionais como mecanismos de acesso à justiça. Disponível em: <<http://www.sefaz.pe.gov.br/flexpub/versao1/filesdirectory/sessions579.pdf>>. Acesso em: 29/09/2013. p.3.

<sup>145</sup> *Idem*.

## CONCLUSÃO

A concretização dos princípios consagrados pela ordem jurídica brasileira demanda o fortalecimento de mecanismos para o combate à permanência do trabalho escravo. Tal forma de exploração da mão de obra contrasta com valores basilares da Constituição Federal de 1988, notadamente no que se refere à dignidade da pessoa humana, à realização da justiça social, à valorização do trabalho e ao exercício da função social da propriedade.

No presente trabalho, tratou-se da possibilidade de expropriação não indenizatória da propriedade urbana e rural em razão do cometimento do crime de redução do trabalhador à condição análoga à de escravo, conforme estabelece a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº. 438/2001. A análise centrou-se na identificação da adequação da medida aos princípios fundamentais de nosso Estado Constitucional de Direito.

O conceito de trabalho escravo é definido pela legislação brasileira a partir da redação do artigo 149 do Código Penal, o qual tipifica como crime a redução do trabalhador à condição análoga à de escravo. Em consonância com esse dispositivo, podem ser enquadradas como crime não somente a submissão a trabalhos forçados ou a restrição da locomoção do trabalhador como também à imposição de jornadas exaustivas e trabalhos degradantes que revelem flagrante desrespeito à dignidade humano e aos princípios consagrados pelo ordenamento jurídico brasileiro quanto às relações de trabalho.

A constitucionalização do direito privado e das normas de direito do trabalho, bem como a consolidação da função social da propriedade, consagraram um viés solidarista aos princípios norteadores das relações entre os particulares. A partir da Carta Constitucional de 1988, consolidou-se um entendimento relativizado acerca do direito de propriedade, afastando-se a concepção herdada pelas codificações oitocentistas que o consideravam um direito absoluto. A redação constitucional passou a pautar uma noção de propriedade relacionada não somente à expressão da liberdade individual como à necessidade de realização de sua função social.

Apesar de não implicar uma ruptura com relação ao direito de propriedade, o princípio da função social restringe os poderes proprietários, configurando-se como parte integrante do próprio conceito de propriedade. A partir dessa compreensão e com fulcro no que determina o texto constitucional, o cumprimento da função social

da propriedade envolve a observância obrigatória de requisitos relacionados à preservação do meio ambiente e às normas que regulam as relações de trabalho. Dessa forma, o conteúdo da PEC nº. 438/2001 conforma-se com o atual entendimento sobre o direito de propriedade e à necessidade de mitigação da autonomia privada em benefício do interesse coletivo.

A interpretação sistemática da Constituição Federal revela a incongruência em se estabelecer a possibilidade de desapropriação indenizatória ao proprietário de imóvel que descumpre a função social da propriedade e explora a força de trabalho em regime análogo à escravidão. Diante da ocorrência de tal prática, deve ser afastada a possibilidade de desapropriação da propriedade com o pagamento de indenização pelo Estado, a fim de evitar que o poder público acabe por compensar o proprietário do bem em decorrência do cometimento de um crime.

Em razão da gravidade da medida e do grau de intervenção que enseja na liberdade dos particulares, uma modificação no ordenamento jurídico que acarrete a expropriação não indenizatória da propriedade deve ser realizada por meio da reforma do texto constitucional. Nesse sentido, qualquer processo que resulte no perdimento de bens não deve contrariar os dispositivos que asseguram os direitos e as garantias fundamentais individuais, a exemplo do devido processo legal.

A proposta da PEC nº. 438/2001 não determina violação ao direito de propriedade, que somente seria afetado perante grave inobservância do descumprimento da função social e com base em processo judicial, com atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa. Apesar da pressão em termos nacionais e internacionais para que os parlamentares brasileiros aprove a medida, a proposta encontra opositores no Congresso Nacional, que conseguiram sucessivos adiamentos da votação em plenário e a vinculação de sua implementação mediante a rediscussão do conceito de trabalho escravo.

Contrariamente aos argumentos sustentados por aqueles que impõem dificuldades à aprovação da PEC nº. 438/2001, é possível apontar, na atual conformação do ordenamento jurídico brasileiro, a existência de princípios que fundamentam essa possibilidade de perdimento de bens diante da violação de direitos fundamentais. A medida, portanto, pode servir como instrumento para a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados, consistindo em mais um mecanismo apto a combater a permanência do trabalho escravo no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**. Revista Quaestio Iuris. p. 3. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/3916/2845>>. Acesso 20/08/2013.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Mutação constitucional**: os processos mutacionais como mecanismos de acesso à justiça. Disponível em: <<http://www.sefaz.pe.gov.br/flexpub/versao1/filesdirectory/sessions579.pdf>>. Acesso em: 29/09/2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade**. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato\\_direitos\\_deveres\\_fundamentais\\_materia\\_propriedade.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/comparato/comparato_direitos_deveres_fundamentais_materia_propriedade.pdf)>. Acesso em 20/06/2013.

COUTINHO, Aldacy Rachid. A autonomia privada: em busca da defesa dos direitos fundamentais dos trabalhadores. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Constituição, Direitos Fundamentais e Direito Privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

DELGADO. Maurício Godinho, Direitos Fundamentais na Relação de Trabalho. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais - nº 2, 2007.

GONDINHO, André Osorio. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). **Problemas de Direito Civil-Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar. 2001

FACHIN, Luiz Edson; GONÇALVES, Marcos Alberto Rocha. Aspectos da funcionalização da propriedade no modelo brasileiro. In: ALENCAR, Rosmar Antonni Rodrigues Cavalcanti de (Org.). **Direitos fundamentais na Constituição de 1988**: estudos comemorativos aos seus vinte anos. Porto Alegre: Núria Fabris, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

GOSDAL, Thereza Cristina. **Dignidade do Trabalhador**: um conceito construído sob o paradigma do trabalho decente e da honra. Tese (Doutorado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito Urbano**. São Paulo: RT, 1989.



JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>.

LAMAS, Fernando Gauderto e SILVA, Ramon Mapa da. **A propriedade privada e a questão da emancipação humana: aspectos históricos e Jurídicos**. Disponível em: <<http://www.uff.br/iacr/ArtigosPDF/39T.pdf>>. Acesso em: 18/09/2013

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo Civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. In: **John Locke** ; introdução de J.W. Gough ; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. – Petrópolis, RJ : Vozes, 1994.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

\_\_\_\_\_. Função social da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (org.). **Reforma Agrária e Meio Ambiente: Teoria e Prática no Estado do Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010.

MARTINS-COSTA, Judith. **Diretrizes Teóricas do Novo Código Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.146-147.

MELLO, Claudio Ari. **Direito fundamental à propriedade privada e função socioambiental**: regulação ou limitação do conteúdo essencial. Disponível em: <[http://www.dfi.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/13\\_Dout\\_Nacional\\_3.pdf](http://www.dfi.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/13_Dout_Nacional_3.pdf)>. Acesso em: 10/08/2013

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal**. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/valerio/lockeindividualismoliberal.html>>. Acesso em: 20/09/2013.

NABUCO, Joaquim. **Minha Formação**. Disponível em: <<http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/oliteraria/215.pdf>>. Acesso em: 28 out 2013.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das Coisas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

PERLINGIERE, Pietro. **Perfis do Direito Civil**. Introdução ao Direito Civil Constitucional. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

POHLMANN, Juan Carlos Zurita, MALISKA, Marcos Augusto. A precarização das relações de trabalho e o Estado Constitucional. In: RAMOS FILHO, Wilson. **Trabalho e Regulação**: as lutas sociais e as condições materiais da democracia. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PRONER, André Luiz. **Neoescravidão**: análise jurídica das relações de trabalho. Curitiba: Juruá, 2010.

RAMOS, Carmen Lucia Silveira. A constitucionalização do direito privado e a sociedade sem fronteiras. In: FACHIN, Luiz Edson (coord.). **Repensando fundamentos do Direito Civil Brasileiro Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998, p. 11.

RAMOS FILHO, Wilson. **Delinquência patronal, repressão e reparação**. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/download/443/282>>. Acesso em: 15/05/2013.

\_\_\_\_\_. Trabalho. **Trabalho degradante e jornadas exaustivas**: crime e castigo nas relações de trabalho neo-escravistas. Revista do TRT - 9ª Região. Curitiba, a33, v.61. jul/ dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Capitalista do Trabalho**: história, mitos e perspectivas no Brasil. São Paulo: LTr, 2012.

SOUSA, Suzana Pedrosa de. **Desapropriação de glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 54, 1 fev. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2664>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Marcello Ribeiro. **Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI**: novos contornos de um antigo problema. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2010.

\_\_\_\_\_. Trabalho escravo contemporâneo rural no contexto da função social. In: **Revista Trabalhista**: direito e processo – Ano 1, v. 1. n. 1. Brasília: Anamatra; Rio de Janeiro: Forense, p. 181. Ibidem, p. 181.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolsan. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 92.

TEPEDINO, Gustavo. "A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição)". In: **Revista Forense**, nº. 306. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

\_\_\_\_\_. **Temas de direito civil**. 2. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p.7.

TEPEDINO, Gustavo; SCHEREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, nº 6 - Junho de 2005. Disponível em: <[http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista\\_06/Docente/04.pdf](http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista_06/Docente/04.pdf)>. Acesso em 11/06/2013.

VENOSA, Silvio. **Direito Civil**: direitos reais. v. 5. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VELLOSO, João Gustavo Vieira. **Crime, mercado e controle social de elites:** sobre o tratamento jurídico dado ao trabalho escravo. 90 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2005.